Deutscher Bundestag **Drucksache 18/10200**

18. Wahlperiode 14.11.2016

Unterrichtung
durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2016 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2015)

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesrechnungshofes vom 14. November 2016 gemäß § 97 Absatz 1 der Bundeshaushaltsordnung.

Vorbemerkung

1 Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes

Aufgabe des Bundesrechnungshofes ist es, die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe zu prüfen. Über das Ergebnis hat er außer der Bundesregierung unmittelbar dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat jährlich zu berichten. Der Präsident des Bundesrechnungshofes leitet diesen die Bemerkungen zu und stellt sie der Öffentlichkeit vor. Zugleich werden sie im Internet veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de). Die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes sind eine wesentliche Grundlage für die jährliche Entscheidung des Bundestages und des Bundesrates über die Entlastung der Bundesregierung.

2 Neues Bemerkungsformat

In diesem Jahr berichtet der Bundesrechnungshof erstmals in einem neuen Bemerkungsformat.

Mit diesem Format setzt der Bundesrechnungshof neue Schwerpunkte. Die Bemerkungen 2016 bestehen aus einem Herbst- und einem Frühjahrsband.

Mit seiner Berichterstattung im Herbst konzentriert sich der Bundesrechnungshof auf die Prüfungsfeststellungen, die im Parlament beraten werden sollen. In den dargestellten Fällen ist die Verwaltung dem Bundesrechnungshof in der Regel nicht gefolgt. Die entsprechenden Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zeigen auf, wo Verwaltungshandeln optimiert, zusätzliche Einnahmen erzielt und Verwaltungsausgaben vermieden werden können. Das Parlament berät und beschließt über die Empfehlungen.

In seinem Frühjahrsband zu den Bemerkungen 2016, den er im April 2017 vorstellen wird, berichtet der Bundesrechnungshof über weitere aktuelle Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, die er erst nach der Veröffentlichung des Herbstbandes fertig gestellt hat. Diese können damit noch für die Entlastungsentscheidung berücksichtigt werden. Daneben enthält der Frühjahrsband Prüfungs- und Beratungsergebnisse, in denen die Verwaltung den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nach eigenem Bekunden folgen wird. Der Frühjahrsband enthält zusätzlich den Tätigkeitsbericht des Bundesrechnungshofes. Der Tätigkeitsbericht gibt einen Überblick über die Rechtsstellung, die Organisation und den Haushalt des Bundesrechnungshofes. Zudem geht der Bundesrechnungshof näher auf seine Prüfungs- und Beratungstätigkeit ein und berichtet über seine nationale und internationale Zusammenarbeit.

3 Parlament berät Bemerkungen ausgiebig und sichert wirtschaftliches Verwaltungshandeln

Federführend für die Beratungen der Bemerkungen im Deutschen Bundestag ist der Haushaltsausschuss. Dieser leitet die Bemerkungen an seinen Unterausschuss, den Rechnungsprüfungsausschuss, weiter. In einem intensiven Verfahren berät der Rechnungsprüfungsausschuss über jedes einzelne Prüfungsergebnis und bittet regelmäßig die politisch verantwortlichen Entscheidungsträger hinzu. In der überwiegenden Zahl der Fälle folgt der Rechnungsprüfungsausschuss den Feststellungen des Bundesrechnungshofes und fasst dabei vielfach einstimmige Beschlüsse, die die Verwaltungen zu wirtschaftlichem und ordnungsmäßigem Verwaltungshandeln auffordern. Auch nach den Beratungen im Ausschuss müssen die jeweils betroffenen Ressorts dem Rechnungsprüfungsausschuss weiter Rede und Antwort über die Umsetzung der Empfehlungen stehen, wenn der Rechnungsprüfungsausschuss dieses so beschlossen hat. Die Ergebnisse können auch in die Haushaltsberatungen einfließen und werden so für die Mittelzuweisung für das nächste Haushaltsjahr maßgeblich.

Auf der Grundlage der Beratungsergebnisse seines Rechnungsprüfungsausschusses bereitet der Haushaltsausschuss die Entlastungsentscheidung des Deutschen Bundestages vor. Sie enthält in der Regel auch die Aufforderung an die Bundesregierung, die Beschlüsse zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu befolgen. Auf diese Weise werden die Verwaltungen verpflichtet, Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit einzuleiten oder fortzuführen und die Berichtspflichten fristgerecht zu erfüllen.

Schließlich entscheidet das Plenum des Deutschen Bundestages über die Entlastung der Bundesregierung. Daneben entscheidet der Bundesrat in einem eigenen Verfahren ebenfalls auf der Grundlage der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes über die Entlastung der Bundesregierung.

4 Strukturiertes Verfahren und Beteiligung der geprüften Stellen sichert die Qualität der Prüfungsergebnisse

Der Bundesrechnungshof ist bei der Wahl seiner Prüfungsthemen und bei der Gestaltung seiner Prüfungen unabhängig. Er berücksichtigt dabei auch Prüfungs- und Beratungsersuchen des Parlaments und seiner Ausschüsse. Prüfungsmaßstäbe sind die in Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz genannten Maßstäbe Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit. So untersucht der Bundesrechnungshof, ob die geprüften Stellen ihre Ressourcen wirtschaftlich verwenden und die Maßnahmen auch tatsächlich zum gesetzten Ziel führen. Bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit achtet er darauf, ob die geprüften Stellen die geltenden Normen und Grundsätze einhalten.

Das Ergebnis seiner Prüfung teilt der Bundesrechnungshof grundsätzlich der geprüften Stelle mit und erörtert es mit ihr. Auf dieser Grundlage stellt der Bundesrechnungshof seine Prüfungsergebnisse abschließend fest.

Mit einem Nachprüfungsverfahren sowie Kontrollprüfungen überwacht der Bundesrechnungshof, was die geprüften Stellen unternommen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Er untersucht außerdem, ob sie die vom Parlament erteilten Auflagen erfüllen.

5 Der Bundesrechnungshof und der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung beraten die Regierung und das Parlament

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Regierung und das Parlament bei ihrer Entscheidungsfindung, indem er den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und einzelne Bundesministerien aufgrund von Prüfungserfahrungen berät (§ 88 Absatz 2 BHO). Zudem kann er den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung jederzeit über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung unterrichten (§ 99 Satz 1 BHO). Der Bundesrechnungshof ist in vielen Fällen anzuhören oder zu unterrichten, zum Beispiel beim Erlass von Förderrichtlinien der Bundesministerien oder Änderungen bei Beteiligungen des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist traditionell zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Auch er berät Regierung und Parlament, insbesondere über die Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns. Die Bundesministerien sind gehalten, ihn frühzeitig zu beteiligen, wenn sie Gesetzesvorlagen sowie Entwürfe von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erarbeiten. Er nutzt für seine Beratung vor allem Prüfungserkenntnisse und Erfahrungen des Bundesrechnungshofes.

6 Bundesrechnungshof fördert und unterstützt die Transparenz des Verwaltungshandelns durch Herausgabe von Prüfungsergebnissen

Wenn der Bundesrechnungshof seine Bemerkungen und Sonderberichte nach § 99 BHO dem Parlament zuleitet, veröffentlicht er sie zugleich im Internet. Darüber hinaus kann er in geeigneten Fällen auch seine anderen Berichte und Prüfungsmitteilungen herausgeben oder veröffentlichen. Diese Möglichkeit nutzt der Bundesrechnungshof, sofern es mit dem Schutz von Persönlichkeitsrechten, Unternehmensinteressen und dem öffentlichen Interesse vereinbar ist. Auf diese

Weise wird das Verwaltungshandeln nicht nur für das Parlament, sondern auch für die Bürgerinnen und Bürger und die Presse transparent. Die bislang veröffentlichten Bemerkungen, Berichte und Prüfungsmitteilungen sind auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes in der Rubrik „Veröffentlichungen" abrufbar (www.bundesrechnungshof.de).

7 Neue Organisation, flache Hierarchien und weniger Schnittstellen; Bundesrechnungshof stellt sich neu auf!

Der Bundesrechnungshof stellt sich zum 1. Januar 2017 neu auf: Die bisher eigenständigen Prüfungsämter werden aufgelöst und in den Bundesrechnungshof integriert. Die Anzahl der Prüfungsabteilungen und Prüfungsgebiete bleibt unverändert. Damit wird eine Hierarchieebene abgeschafft. Gleichzeitig werden die Strukturen des Bundesrechnungshofes grundlegend erneuert. Die Abteilungen werden stärker als bisher auf wesentliche Politikfelder ausgerichtet. Als Reaktion auf neue und komplexe Handlungsfelder der Bundesverwaltung werden Projektprüfungsgebiete eingerichtet. Schnittstellen werden reduziert, indem fachlich nahe stehende Aufgabenbereiche gebündelt werden. Grundsatzzuständigkeiten für übergreifende Fragestellungen werden den aktuellen Entwicklungen angepasst.

Die Grundprinzipien des Bundesrechnungshofes bleiben bestehen. Er prüft ergebnisoffen; seine Methoden hinterfragt er laufend und passt sie erforderlichenfalls an. Politische Entscheidungen innerhalb des geltenden Rechts beurteilt der Bundesrechnungshof nicht. Er kann aber prüfen und berichten, ob die zugrunde liegenden Annahmen zutreffen und ob eine Maßnahme die beabsichtigte Wirkung erzielt hat.

Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015 geprüft. Er stellte dabei keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen und den in den Büchern aufgeführten Beträgen fest. Die Gesamtausgaben des Bundes lagen im Haushaltsjahr 2015 mit 311,4 Mrd. Euro um 4,5 Mrd. Euro über dem Soll. Ohne die Zuführung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge" lagen die Ausgaben bei 299,3 Mrd. Euro. Die Einnahmen waren ebenfalls 4,5 Mrd. Euro höher als veranschlagt. Der Bundeshaushalt kam ohne Nettokreditaufnahme aus. Die verfassungsrechtliche Schuldenregel wurde eingehalten. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben betrugen 0,3 Mrd. Euro. Der Bestand an eingegangenen Verpflichtungen lag bei 149,5 Mrd. Euro. Ende des Jahres 2015 hatten der Bund und seine Sondervermögen Gewährleistungen von 480,0 Mrd. Euro übernommen. Das Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug 263 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen) lagen bei 1 818 Mrd. Euro.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

Für das Haushaltsjahr 2014 haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung entlastet. Grundlagen waren die Haushaltsrechnung 2014 und die Vermögensrechnung 2014 sowie die Bemerkungen 2015 des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich der im April 2016 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnisse zu den Bemerkungen 2015.

1.2 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO

Seit dem Haushaltsjahr 2009 legt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung nicht mehr in Form einer zusammengefassten Jahresrechnung, sondern getrennt vor. Der Bundesrechnungshof prüfte gemeinsam mit seinen Prüfungsämtern, ob diese Rechnungen ordnungsgemäß erstellt wurden. Er hat keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen festgestellt.

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Dies ergab sich aus einer stichprobenweisen Prüfung. Der Bundesrechnungshof nutzte dazu ein mathematisch-statistisches Verfahren. Für seine Prüfung bestimmte er 1 900 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 1,91 % der geprüften Buchungsfälle wiesen wesentliche Fehler auf. Die im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen waren demnach im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt (Nr. 1.2 der Bemerkungen).

1.3 Haushaltsverlauf 2015

Das Haushaltsgesetz 2015 vom 23. Dezember 2014 sah einen in Einnahmen und Ausgaben ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalt von 299,1 Mrd. Euro vor. Nach der verfassungsrechtlichen Schuldenregel war eine Nettokreditaufnahme von maximal 22,2 Mrd. Euro erlaubt.

Um finanzschwachen Kommunen die erforderlichen Investitionen in die Instandhaltung, Sanierung und zum Umbau der örtlichen Infrastruktur zu ermöglichen, errichtete der Bund im Jahr 2015 ein Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds". Zur Finanzierung der einmaligen Zuweisung von 3,5 Mrd. Euro war ein Nachtrag für den Bundeshaushalt erforderlich. Darüber hinaus wurden Anpassungen an aktuelle Entwicklungen nachvollzogen. Im Ergebnis stiegen die Ausgabeermächtigungen im Bundeshaushalt 2015 von 299,1 Mrd. Euro auf 301,6 Mrd. Euro. Der Haushaltsplan 2015 blieb ohne neue Schulden ausgeglichen.

Zur Bewältigung von Aufgaben im Zusammenhang mit der wachsenden Anzahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern war im Jahr 2015 ein zweiter Nachtragshaushalt notwendig. Dieser sah vor, die bisher vorgesehene Entlastung der Länder und Kommunen im Jahr 2015 um 1,0 Mrd. Euro auf 2,0 Mrd. Euro zu erhöhen. Zudem bildete der Bund eine Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge", der er 5 Mrd. Euro zuführte. Diese sollte ab dem Haushaltsjahr 2016 der anteiligen Finanzierung der Belastungen des Bundes im Zusammenhang mit der Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen dienen. Außerdem wurde § 6 Absatz 9 des Haushaltsgesetzes geändert. Ergibt sich zum Abschluss des Haushaltsjahres gegenüber dem Haushaltssoll per Saldo eine Entlastung, fließen diese Mittel auch der Rücklage zu. Außerdem wurden Anpassungen an aktuelle Entwicklungen nachvollzogen. Das Ausgabensoll stieg auf 306,9 Mrd. Euro. Der Haushalt 2015 blieb weiterhin ohne neue Schulden ausgeglichen (Nr. 1.3 der Bemerkungen).

1.4 Haushaltsabschluss

Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen mit 311,4 Mrd. Euro um 4,5 Mrd. Euro über dem Soll des zweiten Nachtragshaushalts. Der Bundeshaushalt 2015 kam ohne Nettokreditaufnahme aus. Im Ergebnis der Ausgaben ist auch die Zuführung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge" enthalten. Aufgrund eines Finanzierungsüberschusses von 11,8 Mrd. Euro sowie

von Münzeinnahmen von 0,35 Mrd. konnten insgesamt 12,1 Mrd. Euro dieser Rücklage zugeführt werden (Nr. 1.4.1 der Bemerkungen).

Weitere wesentliche Mehrausgaben gegenüber dem zweiten Nachtragshaushalt waren vor allem bei den Verteidigungsausgaben zu verzeichnen (Nr. 1.4.2 der Bemerkungen).

Die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen) lagen um 4,5 Mrd. Euro höher als im zweiten Nachtragshaushalt veranschlagt. Die Steuereinnahmen stiegen um 1,6 Mrd. Euro. Die sonstigen Einnahmen lagen 2,9 Mrd. Euro über dem Soll (Nr. 1.4.3 der Bemerkungen).

Im Haushaltsjahr 2011 wurde erstmals die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel nach Artikel 109, 109a, 115 und 143d Grundgesetz angewendet. Mit ihr soll die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sichergestellt werden.

Die Schuldenregel wurde sowohl bei der Aufstellung des Haushalts 2015 als auch bei den beiden Nachtragshaushalten eingehalten.

Unter Einbeziehung der nach der Schuldenregel relevanten tatsächlichen Überschüsse insbesondere bei den Sondervermögen „Energie- und Klimafonds" und „Kommunalinvestitionsförderungsfonds" von 4,5 Mrd. Euro ergab sich ein struktureller Überschuss von 4,3 Mrd. Euro. Die Schuldenregel mit einer strukturellen Obergrenze von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts wurde somit auch im Haushaltsvollzug deutlich eingehalten (Nr. 1.4.4 der Bemerkungen).

1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen

Der Teil des Bundesbankgewinns, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet, fließt an das Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF). Der Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank betrug 2,95 Mrd. Euro. Abweichend von der bisherigen Regelung wurde durch das erste Nachtragshaushaltsgesetz 2015 festgelegt, dass dieser Anteil in voller Höhe der Ausgabenfinanzierung und dabei dem Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds" zuzuführen ist. Somit wurden im Jahr 2015 keine Schulden des ITF getilgt (Nr. 1.5.1 der Bemerkungen).

Die Haushaltsrechnung enthält seit dem Jahr 2013 eine „Übersicht über die Einnahmeausfälle des Bundes". Hierin werden neben den erlassenen Ansprüchen auch befristete und unbefristete Niederschlagungen, Vergleiche und Vertragsänderungen sowie Verzichte aus andern Gründen dargestellt. Das Gesamtvolumen der Einnahmeausfälle betrug im Haushaltsjahr 2015 2,4 Mrd. Euro (Nr. 1.5.2 der Bemerkungen).

Das Haushaltsgesetz 2015 enthielt keine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben. Allerdings hätte das BMF noch auf eine Restkreditermächtigung aus dem Vorjahr von 6,5 Mrd. Euro zurückgreifen können. Da der Bundeshaushalt 2015 ohne neue Schulden auskam, musste die Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2014 vom BMF nicht in Anspruch genommen werden. Sie verfiel mit Ablauf des Haushaltsjahres 2015. Für den Haushalt 2016 steht somit keine Restkreditermächtigung zur Verfügung (Nr. 1.5.3 der Bemerkungen).

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Im Haushaltsjahr 2015 leistete die Bundesregierung überplanmäßige Ausgaben von 0,2 Mrd. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 0,1 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.2). Der Betrag von 0,3 Mrd. Euro entspricht 0,09 % des Haushalts-Solls. Er liegt damit um 1,1 Mrd. Euro unter dem Vorjahresergebnis von 1,4 Mrd. Euro. Sämtliche Haushaltsüberschreitungen wurden durch Minderausgaben an anderer Stelle des Bundeshaushalts ausgeglichen (Nr. 1.6.1 der Bemerkungen).

1.7 Ausgabereste

In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bilden, steht regelmäßig noch nicht fest, wenn die Haushaltsrechnung erstellt wird. Der Bundesrechnungshof kann daher nur einen Überblick über die übertragbaren Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres (2015) geben und über die Restebildung des davorliegenden Jahres (2014) berichten.

Am Ende des Haushaltsjahres 2014 waren Mittel von 12,7 Mrd. Euro übertragbar. Tatsächlich in das Folgejahr 2015 übertragen wurden Ausgabereste von 9,3 Mrd. Euro. Dies waren 0,3 Mrd. Euro weniger als am Ende des Haushaltsjahres 2013 (Nr. 1.7.1 der Bemerkungen).

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2015 standen 11,8 Mrd. Euro an übertragbaren Mitteln zur Verfügung. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten im Jahr 2016 zur Verfügung. Er ist um 0,9 Mrd. Euro geringer als im Jahr 2014 (Nr. 1.7.2 der Bemerkungen).

Im flexibilisierten Bereich besteht die Besonderheit, dass in Anspruch genommene Ausgabereste von den Ressorts grundsätzlich nicht im eigenen Einzelplan eingespart werden müssen. Sie stehen zeitlich unbeschränkt zur Verfügung. Von den in das Haushaltsjahr 2015 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 1,967 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 1,873 Mrd. Euro Ausgabereste. Über mehr als 95 % der nicht abgeflossenen Mittel wollen die Ressorts demnach in künftigen Jahren weiter verfügen. Im Hinblick auf die Budgethoheit des Parlaments erwartet der Bundesrechnungshof von allen Ressorts, dass sie die Vorgaben bei ihrer Bedarfsprüfung beachten. Sie haben einen strengen Maßstab bei der Restebildung anzulegen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die

übertragbaren Ausgaben erheblich anstiegen. Von den in das Haushaltsjahr 2016 übertragbaren Ausgaben sind 2,408 Mrd. Euro flexibilisiert. Dies sind 441 Mio. Euro oder 22 % mehr als im Vorjahr (Nr. 1.7.3 der Bemerkungen).

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

Im Haushaltsjahr 2015 waren Verpflichtungsermächtigungen von 67,0 Mrd. Euro vorgesehen. Dies waren 9,1 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden davon 44,9 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad betrug 67 %; im Vorjahr lag der Ausnutzungsgrad bei 49 %. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 3,5 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein. Der Ausnutzungsgrad für das Haushaltsjahr 2015 stieg damit gegenüber dem Vorjahr erheblich an. Gleichwohl wurde rund ein Drittel des Verpflichtungsrahmens nicht benötigt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig prüfen (Nr. 1.8.1 der Bemerkungen).

Zum 31. Dezember 2015 waren aus eingegangenen Verpflichtungen noch 149,5 Mrd. Euro zu leisten. Von den bis zum Jahr 2015 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen entfallen 39,8 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2016 und 29,8 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2017. Dabei sind die im Haushaltsjahr 2016 eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt (Nr. 1.8.2 der Bemerkungen).

1.9 Gewährleistungen

Mit Gewährleistungen unterstützt der Bund förderungswürdige, im staatlichen Interesse liegende Vorhaben. Sie sichern auch finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen. Durch das Haushaltsgesetz 2015 war das BMF ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 476,9 Mrd. Euro zu übernehmen. Im Vorjahr betrug dieser Gewährleistungsrahmen 478,4 Mrd. Euro. Ende 2015 hatte der Bund hieraus Gewährleistungen von 363,0 Mrd. Euro übernommen.

Nach dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus durfte das BMF Gewährleistungen von 211 Mrd. Euro für Finanzierungsgeschäfte übernehmen, die die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität tätigt. Diese Ermächtigung hat es bis Ende des Jahres 2014 mit 84,7 Mrd. Euro genutzt.

Als Nachfolgeeinrichtung wurde der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) als permanenter Krisenbewältigungsmechanismus gegründet. Im Gegensatz zu den temporären Rettungsschirmen stellt Deutschland für die Finanzierungsgeschäfte des ESM keine Gewährleistungen in Form von Garantien mehr zur Verfügung.

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betrugen im Jahr 2015 insgesamt 1,4 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Ausgaben aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 0,7 Mrd. Euro gegenüber (Nr. 1.9 der Bemerkungen).

1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel

Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn dadurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Im Gegensatz zu anderen Haushaltsmitteln stehen sie zeitlich unbegrenzt für den jeweiligen Ausgabenzweck über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Werden Haushaltsmittel in die Selbstbewirtschaftung überführt, sind die entsprechenden Beträge haushaltsmäßig zu buchen und erscheinen als Ausgabe in der Haushaltsrechnung. Tatsächlich müssen sie jedoch noch nicht an Dritte gezahlt worden sein. Dies beeinträchtigt die Aussagekraft der grundgesetzlich vorgeschriebenen Rechnungslegung und damit die Kontrollmöglichkeit des Parlaments.

Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes lagen Ende 2015 Selbstbewirtschaftungsmittel von 1 223 Mio. Euro. Diese verteilten sich auf zehn Einzelpläne. Gegenüber dem Vorjahr (1 079 Mio. Euro) stieg der Gesamtbestand um 143 Mio. Euro oder 13,3 % (Nr. 1.10 der Bemerkungen).

1.11 Vermögensrechnung

Seit dem 1. Januar 2013 sind für die Buchführung und Rechnungslegung des Bundes die Verwaltungsvorschriften zu §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO (VV-ReVuS) anzuwenden. Wichtige Positionen für eine vollständige Vermögensrechnung fehlen weiterhin. So weist das BMF wie in den Vorjahren darauf hin, dass wesentliche Vermögenspositionen noch nicht wertmäßig erfasst sind. Dazu gehören das Immobilienvermögen einschließlich Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Sachvermögen. Auch geben bereits ausgewiesene Positionen nur bedingt die tatsächliche Vermögenslage wieder.

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2015 insgesamt 263 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 1 818 Mrd. Euro. Darunter waren Kreditmarktverbindlichkeiten (einschließlich Kassenverstärkungskredite) von 1 120 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMF der letzten Jahre an, Datenqualität und Aussagekraft der Vermögensrechnung zu verbessern sowie fehlende Positionen in der Vermögensrechnung zu ergänzen. Hierdurch kommt es einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes nach. Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen jedoch, dass der gegenwärtige Prozess der Buchführung, des Abschlusses der Bücher und der Gesamtrech-

nungslegung über das Vermögen und die Schulden fehleranfällig und aufwendig ist. Der Bundesrechnungshof hält weitere Anstrengungen des BMF für erforderlich, um Vermögen und Schulden des Bundes vollständig und in richtiger Höhe auszuweisen (Nr. 1.11 der Bemerkungen).

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung weist 26 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes aus.

Mit dem Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds" (ITF) finanzierte der Bund in den Jahren 2009 bis 2011 zusätzliche Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur. Ab dem Jahr 2012 begann die Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF. Abweichend vom Errichtungsgesetz des ITF wurde durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2015 festgelegt, dass der Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank im Haushaltsjahr 2015 auf 2,95 Mrd. Euro festgesetzt und dem Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds" zuzuführen ist. Im Gegensatz zu den Jahren 2009 und 2014 konnte der ITF im Haushaltsjahr 2015 somit nicht an der Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank partizipieren. Sollten diese Regelungen in den kommenden Haushaltsgesetzen beibehalten werden, dürfte sich eine endgültige Tilgung der Schulden des ITF weiter in die Zukunft verschieben. Das ursprüngliche Ziel, die zur Bekämpfung der damaligen Finanz- und Wirtschaftskrise aufgenommenen Schulden des ITF in finanzwirtschaftlich günstigeren Zeiten und damit in einem überschaubaren Zeitraum zu tilgen, würde im Ergebnis aufgegeben (Nr. 1.12.1 der Bemerkungen).

Der im Zuge der Finanzkrise errichtete Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) sollte Finanzinstituten bei der Überwindung von Kapital- und Liquiditätsengpässen helfen. Die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) verwaltet den FMS. Zum Jahresende 2015 wurde der FMS für neue Maßnahmen geschlossen.

Im Jahr 2013 gaben die Finanzinstitute die letzten noch ausstehenden Garantien zurück. Keine der gewährten Garantien fiel aus, sodass dem FMS hieraus keine Verluste entstanden sind. Darüber hinaus stärkte der FMS die Eigenkapitalbasis von Finanzinstituten durch Kapitalzuführungen. Am Jahresende 2015 beliefen sich diese Kapitalhilfen auf insgesamt 15,8 Mrd. Euro.

Der seit Bestehen des FMS angehäufte Fehlbetrag belief sich zum 31. Dezember 2015 auf 22,6 Mrd. Euro. Der Fehlbetrag wird fortgeschrieben, bis der FMS aufgelöst wird. Einen nach der Auflösung verbleibenden Verlust teilen sich Bund und Länder grundsätzlich im Verhältnis 65:35, wobei die Länder insgesamt höchstens 7,7 Mrd. Euro übernehmen (Nr. 1.12.2 der Bemerkungen).

Das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds" (EKF) soll zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie zum Klimaschutz ermöglichen. Zur Finanzierung

erhält der EKF die Erlöse aus der Versteigerung der Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (CO_2-Emissionshandel). Seit der Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens EKF im Jahr 2014 kann das Sondervermögen jährliche Bundeszuschüsse nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes erhalten. Für das Jahr 2015 sah das Haushaltsgesetz hierfür zunächst 781 Mio. Euro vor. Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt erhielt der EKF über den bereits vorgesehenen Zuschuss hinaus einmalig eine Bundeszuweisung von 1,3 Mrd. Euro. Die Gesamtausgaben des EKF lagen wie im Vorjahr bei 1,3 Mrd. Euro.

Mit der Gewährung jährlicher Bundeszuschüsse wird das ursprüngliche Ziel nicht erreicht, die Ausgaben des EKF ausschließlich über Klimaabgaben zu finanzieren. Stattdessen findet nun eine teilweise Finanzierung des EKF aus dem allgemeinen Haushalt statt. Diese Tendenz wurde im Haushaltsjahr 2015 durch den einmaligen Zuführungsbetrag von 1,3 Mrd. Euro noch erheblich verstärkt. Die Mittel wurden im Haushaltsjahr 2015 nicht benötigt, sondern in voller Höhe der Rücklage des Fonds zugeführt und sollen ab dem Jahr 2016 zur Erreichung des nationalen Klimaschutzziels eingesetzt werden. Dieses Vorgehen deutet darauf hin, dass die Abgrenzung zwischen Sondervermögen und Bundeshaushalt nicht allein nach inhaltlichen Gesichtspunkten, sondern insbesondere auch nach der Verfügbarkeit finanzieller Mittel vorgenommen wird. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes trägt dies zu einem weiteren Verlust an inhaltlicher Trennschärfe des Sondervermögens in Abgrenzung zum Haushalt bei und widerspricht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit.

Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrechnungshof keine Notwendigkeit, den EKF aufrecht zu erhalten (Nr. 1.12.7 der Bemerkungen).

Der nationale Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe" wurde im Juli 2013 errichtet. Aus ihm werden Hilfen zur Beseitigung der im Zeitraum vom 18. Mai bis zum 4. Juli 2013 durch ein schweres Hochwasser entstandenen nicht versicherten Schäden finanziert.

Der Fonds ist bei seiner Errichtung vom Bund im Jahr 2013 mit Haushaltsmitteln in Höhe von 8 Mrd. Euro ausgestattet worden. 1,5 Mrd. Euro waren für die Wiederherstellung der vom Hochwasser betroffenen Infrastruktur des Bundes vorgesehen, 6,5 Mrd. Euro für die Beseitigung von Hochwasserschäden in den Ländern.

Der tatsächliche Mittelabfluss blieb bisher hinter den Annahmen zurück. Im Jahr 2015 wurden nur insgesamt 891 Mio. Euro einschließlich einer Abführung an den Bundeshaushalt von 254,4 Mio. Euro aus dem Fonds in Anspruch genommen. Insgesamt wurden bis Ende des Jahres 2015 erst 2,2 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen verausgabt. Aus den bis Ende 2015 noch nicht abgeflossenen Mitteln überführte das BMF aufgrund der erforderlichen Jahresabgrenzung eine Rücklage von rund 5,8 Mrd. Euro in das Jahr 2016.

Der Bund wird voraussichtlich auf die Wiederherstellung seiner Infrastruktur Mittel in einer Größenordnung von 500 Mio. Euro verwenden. Die vom Bund nicht benötigten Mittel können nach dem Gesetz zur Teilauflösung des Sondervermögens „Aufbauhilfe" bereits vor der Schlussabrechnung des Fonds im Bundeshaushalt vereinnahmt werden.

Sofern auch die Länder ihren Anteil nicht in vollem Umfang benötigen, kann der Bund nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz diese Mittel bereits vor der Schlussabrechnung des Fonds bis zu 1 Mrd. Euro im Bundeshaushalt vereinnahmen (Nr. 1.12.8 der Bemerkungen).

Für das Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderungsfonds wurde im 1. Nachtragshaushalt 2015 eine Zuweisung von 3,5 Mrd. Euro veranschlagt. Um einen Beitrag zum Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftsstruktur im Bundesgebiet zu leisten, sollen bis zum Jahr 2020 Finanzhilfen an die Länder zur Förderung von besonders bedeutsamen Investitionen finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände gewährt werden. Mit Blick auf den Adressatenkreis – finanzschwache Kommunen – beträgt die Förderquote des Bundes bis zu 90 %.

Nach dem erzielten Jahresergebnis wurden von den Ländern Haushaltsmittel in Höhe von 0,3 Mio. Euro in Anspruch genommen. Dies entspricht einem äußerst geringen Anteil von 0,007 % an der insgesamt vom Bund bereitgestellten Finanzhilfe. Der geringe Mittelabfluss ist maßgeblich auf die von den Ländern und den Kommunen geltend gemachten Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Fördermaßnahmen zurückzuführen. Die nicht verausgabten Haushaltsmittel von 3,49 Mrd. Euro wurden einer Rücklage zugeführt. Im Interesse eines am Jährlichkeitsgrundsatz ausgerichteten Haushalts empfiehlt der Bundesrechnungshof, Ausgaben künftig erst dann zu veranschlagen, wenn sie etatreif sind (Nr. 1.12.9 der Bemerkungen).

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Risiken für die „Schwarze Null"

2.0

Die Bundesregierung legte mit dem Haushaltsentwurf 2017 zum dritten Mal nacheinander einen Haushalt vor, der ohne Nettokreditaufnahme in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist. Trotz expansiver Ausgabenpolitik ist dies möglich, weil die Bundesregierung mit niedrigen Zinsausgaben, geringen Ausgabensteigerungen für den Arbeitsmarkt und weiter steigenden Steuereinnahmen rechnet. Auch im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2020 sollen die Haushalte ohne neue Schulden auskommen. Mittel- und langfristig steht der Bundeshaushalt allerdings erheblichen finanzwirtschaftlichen Herausforderungen gegenüber. Dies betrifft die steigenden Leistungen an die Rentenversicherung, die nach der Finanzplanung im Jahr 2020 erstmals die 100 Milliarden-Grenze überschreiten werden, und den wachsenden Investitionsbedarf in die Infrastruktur. Zusätzliche Belastungen resultieren aus der Flüchtlingslage. Ein hoher Teil der Leistungen für die Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen entfällt auf den Bund. Er unterstützt die Länder und Kommunen mit zusätzlichen Hilfen in Milliardenhöhe, ohne deren verwendungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz kontrollieren zu können. Auch außerhalb der Flüchtlingshilfen engagiert sich der Bund in zunehmendem Umfang bei der Aufgabenerfüllung von Ländern und Kommunen. Dies führt zu Schnittstellen und einer Verflechtung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Finanzierungszuständigkeiten. Es bleibt zu hoffen, dass Bund und Länder bei der Neuordnung ihrer Finanzbeziehungen zu Ergebnissen kommen, die mehr Transparenz im föderalen Zusammenwirken schaffen und die finanzielle Eigenverantwortung der staatlichen Ebenen stärken. Schließlich ergeben sich zumindest auf längere Sicht nach wie vor Risiken im Zusammenhang mit der europäischen Staatsschuldenkrise.

2.1 Haushaltseckwerte bis 2020

Die Eckwerte des Haushaltsentwurfs 2017 und des Finanzplans bis zum Jahr 2020 basieren auf der insgesamt positiven Einschätzung der Bundesregierung aus der Frühjahrsprojektion 2016 zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland. Nach dem Haushaltsentwurf sollen die Ausgaben im Jahr 2017 auf 328,7 Mrd. Euro steigen; das sind 11,8 Mrd. Euro und damit 3,7 % mehr als das Soll 2016. Bei den Steuereinnahmen ist ein Zuwachs von 4,8 % auf 301,8 Mrd. Euro eingeplant. Um den Haushalt 2017 auszugleichen, sollen 6,7 Mrd. Euro aus der im Jahr 2015 gebildeten Rücklage entnommen werden. Eine Nettokreditaufnahme ist wie in den Haushalten seit dem Jahr 2014 nicht vorgesehen (vgl. Nr. 2.1.1 der Bemerkungen).

Seit dem Jahr 2007 sind neue Sondervermögen wie „Energie- und Klimafonds", „Kinderbetreuungsausbau", „Aufbauhilfe" und „Kommunalinvestitionsförderungsfonds" außerhalb des Bundeshaushalts errichtet worden. Durch diese Nebenhaushalte werden wesentliche Haushaltsgrundsätze wie Einheit, Vollständigkeit, Klarheit, Fälligkeit und Jährlichkeit beeinträchtigt. Vor diesem Hintergrund sollte auf „Umwegfinanzierungen" möglichst verzichtet und die erforderlichen Mittel unmittelbar im Bundeshaushalt veranschlagt werden (vgl. Nr. 2.1.2 der Bemerkungen).

Nach dem Finanzplan sollen die Ausgaben auf 349,3 Mrd. Euro im Jahr 2020 anwachsen. Auf der Einnahmenseite soll sich der Anstieg der Steuereinnahmen bis auf 339,4 Mrd. Euro fortsetzen. Neue Kredite für den Haushaltsausgleich sind nicht geplant. Gegenüber der alten Finanzplanung ergeben sich die höchsten Ausgabensteigerungen bei den Sozialleistungen, der Infrastruktur sowie der inneren und äußeren Sicherheit. Entlastungen gegenüber dem bisherigen Finanzplan bestehen erneut bei den Zinsausgaben, die um insgesamt 17,4 Mrd. Euro für die Haushaltsjahre 2017 bis 2019 herabgesetzt werden. Zudem wirkt die im Haushaltsentwurf 2017 veranschlagte Rücklagenentnahme von 6,7 Mrd. Euro gegenüber der bisherigen Finanzplanung entlastend (vgl. Nrn. 2.1.3 und 2.1.4 der Bemerkungen).

Mittel- und langfristig bestehen finanzwirtschaftliche Herausforderungen für den Bundeshaushalt bei der demografischen Entwicklung, der Infrastruktur, den Bund-Länder-Finanzbeziehungen und den Auswirkungen der europäischen Staatsschuldenkrise. Hinzu treten die Leistungen für Asylsuchende und Flüchtlinge sowie zur Bekämpfung von Fluchtursachen. Ungeachtet der im EU-Vergleich bestehenden hohen migrationsbedingten Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte in Deutschland fehlt es zumindest bislang an einer nennenswerten finanziellen Unterstützung im europäischen Rahmen. Allein im Haushaltsentwurf 2017 erreichen die flüchtlingsbezogenen Mehrausgaben und Mindereinnahmen nach Angaben der Bundesregierung knapp 19 Mrd. Euro. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums rechnet die Bundesregierung mit flüchtlingsbezogenen Leistungen von 77 ½ Mrd. Euro. Im Bund-Länder-Verhältnis ist der Bund seit Jahren wachsenden fiskalischen Belastungen ausgesetzt. Die fortwährenden finanziellen Zugeständnisse gegenüber den Ländern und Gemeinden sind in ihrer Gesamtheit und den Einzelheiten kaum noch zu überblicken. Sie erstrecken sich zunehmend auf Politikbereiche, für die nach der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung die Länder bzw. ihre Kommunen verantwortlich sind. Hierzu gehören z. B. die Aufgaben der Sozialhilfe, Kinderbetreuungsstätten, Hochschulen, die soziale Wohnraumförderung und die kommunale Infrastruktur. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes gibt es in den föderalen Beziehungen zu viele Schnittstellen und eine zu starke Tendenz zur Verflechtung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Finanzierungszuständigkeiten. Die von ihm hierzu vorgelegten Reformvorschläge zur grundlegenden Verbesserung der föderalen Aufgabenwahrnehmung gelten unverändert fort. Der bestehende Handlungsbedarf sollte bei der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen berücksichtigt werden. Angesichts der finanziellen Tragweite sollte der Deutsche Bundestag frühzeitiger und stärker als bislang geschehen in die Finanzverhandlungen einbe-

zogen werden. Dies gebietet die auch vom Bundesverfassungsgericht immer wieder betonte überragende Bedeutung des parlamentarischen Budgetrechts (vgl. Nr. 2.1.5 der Bemerkungen).

2.2 Einhaltung der Schuldenregel

Seit dem Haushaltsjahr 2011 gilt die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel. Danach darf der Bund in konjunkturellen Normallagen eine strukturelle Kreditobergrenze von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten. Eine Übergangsregelung ermöglichte es dem Bund, bis zum Jahr 2016 sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zu dieser Obergrenze abzubauen. Bereits die Haushaltsabschlüsse 2012 bis 2015 lagen unter dieser Defizitobergrenze. Der Haushaltsentwurf 2017 und der Finanzplan 2020 sehen ausgeglichene Haushalte ohne neue Schulden vor. Bei der Berechnung der für die Schuldenregel relevanten strukturellen Defizitobergrenze bezieht die Bundesregierung entsprechend der Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Sondervermögen „Energie und Klimafonds", „Aufbauhilfefonds" und „Kommunalinvestitionsförderungsfonds" bei der Haushaltsplanung ein und weist die schuldenregelrelevanten Finanzierungssalden im Haushaltsplan aus. Nach dem Haushaltsentwurf 2017 und in den Finanzplanungsjahren 2018 bis 2020 werden die Vorgaben der Schuldenregel deutlich eingehalten: Unter Einbeziehung der Sondervermögen soll die strukturelle Nettokreditaufnahme weniger als 0,1 % des BIP betragen. Sie weist damit einen angemessenen Sicherheitsabstand zur Defizitobergrenze von 0,35 % des BIP auf (vgl. Nr. 2.2.1 der Bemerkungen).

Bei der Berechnung des strukturellen Defizits enthält die Konjunkturkomponente überwiegend negative Werte. Es stellt sich die Frage, ob das angewendete EU-einheitliche Konjunkturbereinigungsverfahren diese über den Konjunkturzyklus hinweg nicht tendenziell zu negativ darstellt. Dies würde im Ergebnis zu zusätzlichen von der Schuldenregel nicht vorgesehenen Neuverschuldungsspielräumen über die strukturelle Grenze von 0,35 % des BIP hinaus führen. Durch die Einrichtung eines Konjunkturausgleichskontos könnte überwacht werden, ob sich die konjunkturbedingten Überschüsse und Defizite innerhalb eines Zyklus annähernd ausgleichen und ggf. Konsequenzen für das Berechnungsverfahren gezogen werden (vgl. Nr. 2.2.2 der Bemerkungen).

2.3 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom März 2016

Seit dem Jahr 2012 wird der Regierungsentwurf des Bundeshaushalts im sogenannten Top-Down-Verfahren aufgestellt. Hierzu legt das Bundeskabinett verbindliche Eckwerte für die Einnahmen und Ausgaben aller Einzelpläne fest, um die neue Schuldenregel umzusetzen. Im März 2016 beschloss das Bundeskabinett die Eckwerte zum Haushaltsentwurf 2017 und zum Finanzplan bis 2020. Nach den Ergebnissen der Steuerschätzung im Mai 2016 verbesserten sich die Einnahmeprognosen für den Zeitraum bis 2020 um 11,4 Mrd. Euro gegenüber

dem Eckwertebeschluss. Sie werden überwiegend dafür benötigt, um die gegenüber dem Eckwertebeschluss für die Jahre 2017 bis 2020 beschlossenen Mehrausgaben zu finanzieren.

Seit dem Jahr 2016 ergänzt die Bundesregierung die Haushaltsaufstellung um haushaltsrelevante Analysen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite, sogenannte Spending Reviews. Für die beiden im letzten Aufstellungsverfahren ausgewählten Themenfelder „Förderung des Kombinierten Verkehrs" und „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa (MobiPro-EU)" liegen Abschlussberichte mit Empfehlungen vor. Der Bundesrechnungshof hält regelmäßige Analysen bei der Haushaltsaufstellung für einen zielführenden Ansatz, um Haushaltsmittel wirtschaftlich und effizient verwenden zu können. Sinnvoll ist allerdings, dass es sich um finanzwirtschaftlich relevante Themenbereiche handelt. Der Bundesrechnungshof begrüßt daher, dass die Bundesregierung beschlossen hat, bis zum Eckwertebeschluss 2018 die politisch und finanzwirtschaftlich bedeutenden Felder „Wohnungswesen" und „Förderprogramme im Bereich Energiewende und Klimaschutz" zu analysieren (vgl. Nr. 2.3 der Bemerkungen).

2.4 Ausgabenentwicklung und -struktur

Die Sozialausgaben sollen nach dem Haushaltsentwurf 2017 gegenüber dem Soll 2016 um 9,5 Mrd. Euro auf 171,0 Mrd. Euro steigen. Sie sind mit Abstand der größte Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Dies beruht vor allem auf den hohen Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung und für den Arbeitsmarkt. Zudem finanziert der Bund zunehmend Ausgaben, die früher Länder und Gemeinden erbracht haben. So erstattet er seit dem Jahr 2014 den Ländern vollständig die Leistungen der Gemeinden für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Im Gegensatz zu den Sozialausgaben sind die Zinsausgaben weiter rückläufig. Trotz der hohen Verschuldung des Bundes beträgt die Zinsausgabenquote, d. h. der Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben, im Haushaltsentwurf 2017 nur noch 5,9 %. Auch wenn die Zinsausgaben stabil bleiben sollten, wird sich die Zins-/Sozialausgabenquote durch den steigenden Sozialausgabenanteil auf fast 60 % im letzten Finanzplanungsjahr erhöhen. Der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben soll in den Jahren 2017 bis 2019 bei etwas über 10 % liegen. Im Jahr 2020 soll die Investitionsquote auf 8,8 % sinken. Grund hierfür ist, dass nach dem Finanzplan die investiven Entflechtungsmittel nicht mehr veranschlagt sind (vgl. Nr. 2.4.1 der Bemerkungen).

Die Ausgaben für die verschiedenen Alterssicherungssysteme (Rentenversicherung, Bundesverwaltung, ehemalige Sondervermögen Bahn und Post, Landwirtschaft, Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern) belaufen sich im Haushaltsentwurf 2017 auf insgesamt 115,5 Mrd. Euro, also auf mehr als ein Drittel der Gesamtausgaben. Den größten Anteil daran machen die Leistungen an die Rentenversicherung von 91,2 Mrd. Euro aus. Sie sollen nach dem Finanzplan bis zum Jahr 2020 auf 100,7 Mrd. Euro und damit auf fast 29 % des Haushaltsvolumens steigen. Der Anstieg beruht auf der demografischen Entwicklung

sowie auf Leistungsverbesserungen u. a. bei der sogenannten Mütterrente und der Einführung der abschlagsfreien Rente ab 63 (vgl. Nrn. 2.4.2 und 2.4.3 der Bemerkungen).

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt hängen in starkem Maße von der konjunkturellen Entwicklung ab. Die stabile Arbeitsmarktsituation wirkt sich auf den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit positiv aus. Sie rechnet im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2020 mit Überschüssen. Als Folge soll die Rücklage auf 22,2 Mrd. Euro anwachsen. Im Bundeshaushalt sollen ungeachtet der positiven konjunkturellen Erwartungen die Ausgaben für den Arbeitsmarkt im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr um 2,8 Mrd. Euro auf 37,9 Mrd. Euro steigen. Die Bundesregierung rechnet bis zum Jahr 2020 mit einem weiteren Anstieg auf 42,1 Mrd. Euro. Dies beruht u. a. auf migrationsbedingten Mehraufwendungen bei den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (vgl. Nr. 2.4.4 der Bemerkungen).

Die Ausgaben in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) stiegen in den letzten 10 Jahren um durchschnittlich 4,0 %. Trotz dieses Anstiegs verfügten der Gesundheitsfonds sowie die Gesetzlichen Krankenkassen zum Jahresende 2015 über ein Finanzpolster von 24,5 Mrd. Euro. Seit dem Jahr 2004 erhält die GKV in steigendem Umfang Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt, die sich bis zum Jahr 2015 auf fast 95 Mrd. Euro summiert haben. In den Jahren 2017 bis 2020 soll sich der jährliche Zuschuss auf jeweils 14,5 Mrd. Euro erhöhen. Im Finanzplanungszeitraum sind insgesamt 72,0 Mrd. Euro für die finanzielle Unterstützung der GKV vorgesehen. Die Leistungen des Bundes an die GKV stellen damit – ähnlich den Bundesleistungen an die Rentenversicherung – eine tendenziell steigende strukturelle Ausgabenlast für den Bundeshaushalt dar (vgl. Nr. 2.4.5 der Bemerkungen).

Im Haushaltsentwurf 2017 sind für Zinsausgaben 19,3 Mrd. Euro veranschlagt. Zum Ende der Finanzplanung wird ein Anstieg auf 21,9 Mrd. Euro (2020) zugrunde gelegt. Die Bundesregierung geht davon aus, dass das niedrige Zinsniveau für Bundeswertpapiere im Finanzplanungszeitraum allenfalls geringfügig ansteigen wird. In den Finanzplänen der letzten Jahre wurden die Schätzansätze für die Zinsausgaben erheblich abgesenkt. Bei der Fortschreibung der letzten sechs Finanzpläne wurden sie um insgesamt mehr als 103,5 Mrd. Euro für die Haushaltsjahre 2014 bis 2019 verringert. Allein im Haushaltsentwurf 2017 beträgt dieser Entlastungseffekt gegenüber dem bisherigen Finanzplan nochmals 3,1 Mrd. Euro, obwohl bereits bei den vorhergehenden Fortschreibungen deutliche Korrekturen nach unten vorgenommen worden sind. Der in den letzten Jahren zu verzeichnende Rückgang der Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen) setzt sich fort (vgl. Nr. 2.4.6 der Bemerkungen).

2.5 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Steuereinnahmen sind die wichtigste Einnahmequelle des Bundes. Nach dem Haushaltsentwurf 2017 rechnet die Bundesregierung mit Steuereinnahmen von 301,8 Mrd. Euro, die bis zum Jahr 2020 auf 339,4 Mrd. Euro steigen sollen. Dies entspricht einem Anstieg im Finanzplanungszeitraum von fast 18,0 %. Gegenüber dem Jahr 2010 (226,2 Mrd. Euro) würden die Steuereinnahmen bis zum Jahr 2020 sogar um rund 50 % wachsen. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 4,1 %. Auf Basis der Steuerschätzannahmen wird die Steuereinnahmequote des Bundes bis zum Jahr 2020 auf 9,5 % des BIP steigen. Sie läge damit um 0,5 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der letzten 20 Jahre (Nr. 2.5.1 der Bemerkungen).

Die im vertikalen Finanzausgleich geleisteten Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) sind seit dem Jahr 2008 rückläufig. Im Haushaltsentwurf 2017 sind hierfür 9,1 Mrd. Euro vorgesehen. Der ganz überwiegende Teil dieser Zuweisungen entfällt auf die neuen Länder und Berlin. Mit den degressiv ausgestalteten Sonderbedarfs-BEZ sollen insbesondere teilungsbedingte Sonderlasten, die unterproportionale kommunale Finanzkraft und die Kosten struktureller Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern ausgeglichen werden. Für die Neuregelung des Bund-Länder-Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 fordern die Länder vom Bund eine Aufstockung der BEZ. Vor diesem Hintergrund drohen dem Bundeshaushalt beim vertikalen Finanzausgleich zusätzliche Belastungen (vgl. Nr. 2.5.2 der Bemerkungen).

Im Haushaltsentwurf 2017 sind an sonstigen Einnahmen 21,7 Mrd. Euro veranschlagt. Die größten Einzelposten bilden die laufenden Einnahmen mit 8,4 Mrd. Euro (u. a. LKW-Maut) und die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit mit 5,8 Mrd. Euro (u. a. Bundesbankgewinn). Die zum Haushaltsausgleich fehlenden Einnahmen sollen durch eine Entnahme von 6,7 Mrd. Euro aus der im Haushalt 2015 gebildeten Rücklage sowie durch Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro gewonnen werden. Nennenswerte Erlöse aus Kapitalveräußerungen (Privatisierungseinnahmen) sind im Haushaltsentwurf und im Finanzplan nicht mehr vorgesehen (vgl. Nr. 2.5.3 der Bemerkungen).

2.6 Verschuldung und Schuldendienst

Die Gesamtverschuldung des Bundes zum Jahresende 2015 betrug nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 1 265 Mrd. Euro. Davon entfielen auf den Kernhaushalt des Bundes 1 076 Mrd. Euro und auf die Extrahaushalte 189 Mrd. Euro. Zum Jahresende 2016 dürfte sich die Gesamtverschuldung des Bundes auf 1,23 Billionen Euro verringern. Bis zum Jahr 2010 wuchs sie nicht nur absolut, sondern auch im Verhältnis zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft an (rund 50 % des BIP). Seitdem sinkt die Schuldenstandsquote und wird sich bis zum Jahresende 2016 voraussichtlich bei rund 39 % des BIP einpendeln (vgl. Nr. 2.6.1 der Bemerkungen).

Um fällig werdende Kredite früherer Jahre abzulösen, nimmt der Bund zur Anschlussfinanzierung neue Kredite auf. Die hieraus folgende Bruttokreditaufnahme im Jahr 2015 betrug 170,0 Mrd. Euro und soll im Finanzplanungseitraum eine Größenordnung von durchschnittlich 190 Mrd. Euro erreichen. Angesichts des derzeit historisch niedrigen Zinsniveaus ist der Bundeshaushalt infolge der Zinsbewegungen auf den Geld- und Kapitalmärkten langfristig nicht unerheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt (vgl. Nr. 2.6.2 der Bemerkungen).

2.7 Gewährleistungen

Das Risiko des Bundes, aus übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen in Anspruch genommen zu werden, kann mittel- und langfristig den Bundeshaushalt belasten. Der haushaltsgesetzliche Gewährleistungsrahmen soll nach dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2017 494,2 Mrd. Euro betragen. Die Obergrenzen für Gewährleistungen im Haushaltsgesetz wurden bisher nicht ausgeschöpft. Zum Ende 2015 waren 363,0 Mrd. Euro belegt. Dies entspricht einem Ausnutzungsgrad von 76,1 % (vgl. Nr. 2.7.1 der Bemerkungen).

Außerhalb der haushaltsgesetzlichen Gewährleistungen kann der Bund über den Finanzmarktstabilisierungsfonds bestimmten Finanzunternehmen Garantien bis zu 400 Mrd. Euro bereitstellen. Die bislang gewährten Garantien wurden bis zum Jahresende 2013 vollständig zurückgeführt und nicht in Anspruch genommen. Der zu Jahresbeginn 2011 errichtete Restrukturierungsfonds soll dazu beitragen, in Schieflage geratene Finanzinstitute zu stabilisieren. Ab dem Jahr 2016 ist für die am Einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein einheitlicher Abwicklungsfonds an die Stelle nationaler Fonds getreten. Sein Volumen soll ein Prozent der gedeckten Einlagen der Institute – geschätzt 55 Mrd. Euro – betragen und bis zum Jahr 2023 erreicht werden (vgl. Nr. 2.7.2 der Bemerkungen).

Die Einnahmen des Bundes aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen überstiegen in den Jahren 1991 bis 2014 seine Ausgaben für Entschädigungsleistungen aus Gewährleistungen um 19,2 Mrd. Euro. Diesem günstigen finanzwirtschaftlichen Ergebnis stehen allerdings Risiken aus den Garantiezusagen Deutschlands bei den Maßnahmen zur Eurostabilisierung gegenüber. Ob und inwieweit sich die mit den übernommenen Gewährleistungen verbundenen Ausfallrisiken als Schäden realisieren, hängt von der weiteren Entwicklung der europäischen Staatsschuldenkrise ab. Diese Risiken sind derzeit nur schwer seriös zu quantifizieren. Auf der Basis der Frühwarnsysteme ergeben sich zurzeit keine Hinweise auf eine Zahlungsunfähigkeit der Empfänger der EU-Stabilitätshilfen (vgl. Nrn. 2.7.3 und 2.7.4 der Bemerkungen).

2.8 Europäische Fiskalregeln und nationale Schuldenregel

Auf europäischer Ebene hat Deutschland sich verpflichtet, sein gesamtstaatliches öffentliches Defizit und seinen Schuldenstand zu begrenzen und die Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie des Fiskalvertrags zu erfüllen. Das im Zuge der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion aufgebaute Regelwerk hat über die Jahre einen Umfang und eine Komplexität erreicht, die der Einhaltung der Fiskalregeln eher abträglich ist. So hat der Europäische Rechnungshof in einem Sonderbericht festgestellt, dass zwar detaillierte Vorschriften und Leitlinien vorhanden sind, es bei der Anwendung dieser Vorschriften aber an Kohärenz und Transparenz mangelt. Er hat u. a. empfohlen, die Überwachung der Einhaltung von Konsolidierungsvorgaben auch hinsichtlich der Umsetzung von Strukturreformen zu verstärken und ggf. bei Verstößen Sanktionen zu verhängen. Der Bundesrechnungshof hält dies für geeignet, die Ernsthaftigkeit der Stabilitätsziele der europäischen Fiskalpolitik zu untermauern (vgl. Nr. 2.8.1 der Bemerkungen).

Für das strukturelle Defizit sieht der europäische Fiskalvertrag als mittelfristiges Haushaltsziel eine Obergrenze von 0,5 % des BIP vor. Diesen Referenzwert hat Deutschland bereits in den Jahren 2012 bis 2013 unterschritten bzw. sogar in den Jahren 2014 und 2015 Überschüsse erzielt. Für die Jahre 2016 bis 2020 rechnet die Bundesregierung mit einem – auch strukturell – ausgeglichenen Finanzierungssaldo. Auch bei der Rückführung der Schuldenstandsquote erfüllt Deutschland die europäischen Vorgaben. Nach Einschätzung der Bundesregierung soll die Schuldenstandsquote bis zum Jahresende 2016 auf 68 % des BIP und bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2020 auf 59 1/4% des BIP zurückgehen. Sie würde dann den Referenzwert von 60 % des BIP wieder unterschreiten. Der vorgesehene nachhaltige Abbau der Schuldenstandsquote ist der richtige Weg, um die öffentlichen Haushalte auf absehbare Belastungen und Risiken vorzubereiten und damit zukunftsfester zu machen (vgl. Nrn. 2.8.2 und 2.8.3 der Bemerkungen).

Deutschland hat die Obergrenze für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit von 0,5 % des BIP in seinem nationalen Haushaltsrecht verankert. Zudem wurde mit dem Stabilitätsrat ein innerstaatliches Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen bei Bund und Ländern installiert. Der Bund muss an einer zielgerichteten Umsetzung des Haushaltsüberwachungsverfahrens ein besonderes Interesse haben, denn seit Jahren weist er im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften einen deutlich höheren Anteil am gesamtstaatlichen Schuldenstand aus. Angesichts seiner eigenen umfänglichen Herausforderungen erscheinen die Handlungsspielräume im Bundeshaushalt für zusätzliche finanzielle Zugeständnisse an Länder und Kommunen begrenzt. Der Bund sollte sich darauf konzentrieren, die langfristige Tragfähigkeit des Bundeshaushalts sicherzustellen. Damit würde er dazu beitragen, dass Deutschland auch weiterhin seine Aufgabe als finanzwirtschaftlicher Stabilitätsanker in Europa erfüllt (vgl. Nrn. 2.8.4 und 2.8.5 der Bemerkungen).

Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

3 Bund kontrolliert den Erfolg seiner Unternehmensbeteiligungen nicht ausreichend
(Bundesministerium der Finanzen (BMF))

Der Bund hat bei seinen Unternehmensbeteiligungen nicht ausreichend geprüft, ob der mit diesen angestrebte Erfolg eintritt. Er nahm die Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter nicht ausreichend in die Pflicht, sich für die Unternehmensziele einzusetzen. So wurde auch dann eine erfolgsabhängige Vergütung gezahlt, wenn der Erfolg ausblieb oder nicht messbar war.

Der Bund beteiligt sich mit rund 29 Mrd. Euro an privaten Unternehmen. Voraussetzung hierfür ist ein Interesse des Bundes am Zweck der Unternehmen. Der Bund muss kontrollieren, ob die Unternehmen diesen Zweck erfüllen. Hierzu ist eine Erfolgskontrolle vorgeschrieben.

Die Bundesverwaltungen konnten jedoch mehrfach keine aussagekräftigen Erfolgskontrollen durchführen; insbesondere wenn Berichte der Geschäftsleitung keinen Vergleich zwischen Unternehmensplanung und tatsächlichem Ergebnis zuließen. Teilen der Bundesverwaltung war ihre Verantwortung für die Erfolgskontrolle nicht klar. Zudem ließ die Bundesverwaltung erfolgsabhängige Vergütungsvereinbarungen mit Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleitern zu, die nicht messbare Ziele belohnten, Selbstverständlichkeiten enthielten oder zu spät vereinbart wurden. Dies führte in einem Fall dazu, dass ein Unternehmen eine hohe erfolgsabhängige Vergütung zahlen musste, obwohl sich abzeichnete, dass die betreffende Führungskraft wegen mangelnder Leistung entlassen werden sollte.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen empfohlen, einen Standard für die Erfolgskontrolle zu erarbeiten. Zudem sollte es klarere Vorgaben für die erfolgsabhängige Vergütung von Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleitern entwickeln und dabei insbesondere die Messbarkeit der vereinbarten Ziele sicherstellen.

Bundespräsident und Bundespräsidialamt

4 Entwicklung des Einzelplans 01

Der Bundespräsident ist das Staatsoberhaupt und der höchste Repräsentant der Bundesrepublik Deutschland. Bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützt ihn das Bundespräsidialamt. Der Bundespräsident verfügt über je einen Amtssitz in Berlin und Bonn. Die Einnahmen und Ausgaben sind im Einzelplan 01 veranschlagt.

Einzelplan 01
Bundespräsident und Bundespräsidialamt

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
		in Mio. Euro	
Ausgaben des Einzelplans	35,0	34,3	36,1
Einnahmen des Einzelplans	1,4	0,2	0,2
Verpflichtungsermächtigungen	0	0	0
		Planstellen/Stellen	
Personal	192[a]	196	202

Erläuterung:
a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Im Jahr 2015 lagen die Gesamtausgaben im Einzelplan 01 bei 35 Mio. Euro. Der größte Anteil entfiel mit rund 55 % auf die Personalausgaben. Weitere Ausgabenschwerpunkte des Bundespräsidialamtes waren die Gebäudebewirtschaftung, Veranstaltungen, Reisen und Öffentlichkeitsarbeit sowie wohltätige Leistungen. Ebenfalls im Einzelplan 01 enthalten sind die Ausgaben für das Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz. Im Jahr 2015 waren dies 1,8 Mio. Euro.

Deutscher Bundestag

5 Entwicklung des Einzelplans 02

Der Deutsche Bundestag ist eines der fünf ständigen Verfassungsorgane auf Bundesebene. Er ist die direkt gewählte Vertretung des Volkes. Der Deutsche Bundestag übt nach dem Prinzip der Gewaltenteilung unter Beachtung der Beteiligungsrechte des Bundesrates und der Bundesregierung auf Bundesebene die gesetzgebende Gewalt aus. Er entscheidet auch über den Bundeshaushalt und kontrolliert die Regierungsarbeit. Im Jahr 2015 gehörten dem 18. Deutschen Bundestag 630 Abgeordnete aus vier Fraktionen an.

Zur Unterstützung seiner Arbeit ist beim Deutschen Bundestag eine Verwaltung eingerichtet. Sie untersteht als oberste Bundesbehörde dem Präsidenten des Deutschen Bundestages. Im Einzelplan 02 veranschlagt sind die Ausgaben für den Deutschen Bundestag, den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages, die Bundesversammlung und die deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments. Die Gesamtausgaben sind in den letzten fünf Jahren kontinuierlich von 666,7 Mio. Euro auf 747,6 Mio. Euro und damit um 12 % gestiegen.

Einzelplan 02
Deutscher Bundestag

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
		in Mio. Euro	
Ausgaben des Einzelplans	747,6	857,0	849,7
Einnahmen des Einzelplans	2,3	1,7	1,7
Verpflichtungsermächtigungen	10,6	19,5	26,8
		Planstellen/Stellen	
Personal	2 370[a]	2 596	2 613

Erläuterung:
a Ist-Besetzung am 1. Juni.

Die größten Ausgabenblöcke im Jahr 2015 betrafen Leistungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie Personalausgaben für die Beschäftigten der Bundestagsverwaltung.

Bundesrat

6 Entwicklung des Einzelplans 03

Der Bundesrat ist ein Verfassungs- und Gesetzgebungsorgan des Bundes. Durch ihn wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Der Bundesrat besteht aus 69 Mitgliedern der Regierungen der Länder. Diese haben je nach ihrer Einwohnerzahl zwischen drei und sechs Stimmen und entsenden ebenso viele Mitglieder. Um die Bundesratsmitglieder bei ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen, ist beim Bundesrat ein Sekretariat eingerichtet.

Einzelplan 03
Bundesrat

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	23,9	25,0	28,2
Einnahmen des Einzelplans	0,9	0,1	0,1
	Planstellen/Stellen		
Personal	176[a]	196	197

Erläuterung:
a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Im Haushaltsjahr 2015 lagen die Gesamtausgaben im Einzelplan 03 bei 23,9 Mio. Euro. Da es sich um einen reinen Verwaltungshaushalt handelt, sind Ausgabenschwerpunkte regelmäßig Personalausgaben und sächliche Verwaltungsausgaben.

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

7 Entwicklung des Einzelplans 04

Aus dem Einzelplan 04 werden neben dem Bundeskanzleramt und zahlreichen Zuwendungsempfängerinnen und -empfängern folgende Behörden finanziert:

- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung
- Bundesnachrichtendienst
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien
- Bundesarchiv
- Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa
- Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Die Ausgaben beliefen sich im Jahr 2015 auf rund 2,1 Mrd. Euro. Diese verteilten sich insbesondere auf die Förderung von Kultur und Geschichtsaufarbeitung (1 244 Mio. Euro) und den Bundesnachrichtendienst (558 Mio. Euro).

Einzelplan 04
Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
		in Mio. Euro	
Ausgaben des Einzelplans	2 142,9	2 413,1	2 481,4
Einnahmen des Einzelplans	6,6	42,2	2,9
Verpflichtungsermächtigungen	126,5	974,0	608,9
		Planstellen/Stellen	
Personal	3 478[a]	3 748	3 738

Erläuterung:
a Ist-Besetzung am 1. Juni.

Auswärtiges Amt

8 Entwicklung des Einzelplans 05

Das Auswärtige Amt vertritt die Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland. Es pflegt die Beziehungen zu anderen Staaten sowie zu zwischen- und überstaatlichen Organisationen. Das Auswärtige Amt besteht aus der Zentrale in Berlin, einem Dienstsitz in Bonn sowie 227 Auslandsvertretungen. Im Jahr 2015 gab es für seine Aufgaben 3,9 Mrd. Euro aus. Für das Jahr 2016 steigt der Haushaltsansatz auf 4,8 Mrd. Euro (Soll) und liegt damit um 939,5 Mio. Euro über den Ist-Ausgaben des Jahres 2015. Ursächlich hierfür sind die erhöhten Ausgaben zur Sicherung von Frieden und Stabilität, insbesondere zur Bewältigung der Flüchtlingslage. Zu diesem Zweck wurde dem Auswärtigen Amt eine überplanmäßige Ausgabe von 400 Mio. Euro bewilligt. Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2017 sieht für das Auswärtige Amt eine Reduzierung um 4,3 % auf 4,6 Mrd. Euro vor.

Einzelplan 05
Auswärtiges Amt

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
		in Mio. Euro	
Ausgaben des Einzelplans	3 870,7	4 810,1	4 604,2
Einnahmen des Einzelplans	228,0	148,8	149,5
Verpflichtungsermächtigungen	583,0	1 232,2	1 204,5
		Planstellen/Stellen	
Personal	6 379[a]	6 930	7 005

Erläuterung:
a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Zwei Drittel seiner Ausgaben verwendete das Auswärtige Amt unmittelbar für außenpolitische Aufgaben, insbesondere für Beiträge an die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen, Mittel für humanitäre Hilfe und Krisenprävention sowie für die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland.

Ein Drittel des Budgets gab das Auswärtige Amt für Personal, Liegenschaften und Infrastruktur der Zentrale und der Auslandsvertretungen aus.

Bundesministerium des Innern

9 Entwicklung des Einzelplans 06

Das BMI ist für die Innere Sicherheit und den Zivilschutz zuständig. Weitere Schwerpunkte sind die Zuwanderung, Integration und nationale Minderheiten, die Spitzensportförderung, die amtliche Statistik, die politische Bildung sowie die Angelegenheiten der Kirchen und Religionsgemeinschaften. Darüber hinaus übernimmt das BMI Aufgaben für den Öffentlichen Dienst, beispielsweise bei der Gestaltung des Dienstrechts, bei der Organisation der öffentlichen Verwaltung sowie bei der Informationstechnik und -sicherheit.

Im Haushaltsjahr 2015 betrugen die Ausgaben 6,6 Mrd. Euro. Dies entsprach 2,1 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

Einzelplan 06
Bundesministerium des Innern

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	6 628,3	7 801,5	8 338,3
Einnahmen des Einzelplans	602,3	486,5	620,4
Verpflichtungsermächtigungen	962,1	1 211,9	939,9
	Planstellen/Stellen		
Personal	52 654[a]	60 877	62 869

Erläuterung:
a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Das BMI und seine Geschäftsbereichsbehörden stehen durch die große Zahl von Flüchtlingen vor besonderen Herausforderungen. Sie erhielten mit dem Bundeshaushalt 2015 zusätzliche Planstellen und Stellen sowie Sachmittel.

4,0 Mrd. Euro gab das BMI im Jahr 2015 für die Innere Sicherheit aus. Das entsprach 60 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 06. 82 % der Planstellen und Stellen waren bei fünf Behörden ausgebracht, die mit Aufgaben der Inneren Sicherheit befasst waren.

Weitere Schwerpunkte mit Ausgaben von 672 Mio. Euro waren im Jahr 2015 die Bearbeitung von Asylanträgen sowie die Förderung der sprachlichen und kulturellen Integration. Im Jahr 2015 nahm das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 477 000 Asylanträge entgegen; mehr als jemals zuvor in einem Jahr. Die Zahl der registrierten Flüchtlinge lag mit 890 000 deutlich höher. Im ersten Halbjahr 2016 ging die Zahl der registrierten Flüchtlinge deutlich zurück. Ende Juni 2016 waren 496 000 Asylanträge noch nicht entschieden.

10 Teure Hardware niemals genutzt

Das BMI hat IT-Geräte für 27 Mio. Euro beschafft und kaum genutzt. Es hat diese unentgeltlich an andere Bundesbehörden abgegeben, die sie gleichfalls kaum nutzen und demnächst aussondern müssen.

Das BMI beschaffte im Jahr 2011 IT-Geräte im Wert von 27 Mio. Euro, um sein Projekt „Netze des Bundes" zu realisieren. Dazu gehörten z. B. teure schrankgroße Router für den Betrieb von Datennetzen. Mitte des Folgejahres beschloss es, das Projekt nicht mehr selbst umzusetzen, sondern einen Generalunternehmer zu beauftragen. Dieser wollte die beschafften IT-Geräte nicht übernehmen. Auch die ursprünglichen Verkäufer wollten die teilweise originalverpackten Geräte nicht zurücknehmen. Das BMI hatte solche Risiken, die mit der Übergabe des Projekts an einen Generalunternehmer verbunden waren, nicht hinreichend untersucht.

Ab Ende 2013 gab das BMI die IT-Geräte unentgeltlich an Behörden in der Bundesverwaltung ab. Diese hatten ihren Bedarf nicht belegt. Beispielsweise fehlte eine Bedarfsmeldung des größten Abnehmers. Diese Behörde hatte über die Hälfte aller abgegebenen IT-Geräte, darunter fast 80 % der Geräte mit einem Beschaffungspreis von über 100 000 Euro, erhalten. Im Frühjahr 2016 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass abnehmende Behörden so gut wie keines der IT-Geräte nutzten.

Das BMI hätte sich mit der weiteren Verwendung der beschafften IT-Geräte befassen müssen, bevor es das Projekt extern vergab. Es konnte nicht davon ausgehen, dass der Generalunternehmer die IT-Geräte übernimmt. Das BMI muss die Risiken von Projekten analysieren, bevor es über sie entscheidet.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, künftig hochwertige IT-Geräte erst zu beschaffen, wenn es deren Einsatz absehen kann. Nicht benötigte IT-Geräte muss es schnellstmöglich veräußern oder unverzüglich an Bundesbehörden abgeben, die ihren Bedarf nachgewiesen haben.

11 Teure Rechenzentren stehen über Jahre leer

Das BMI hat beim IT-Projekt „Netze des Bundes“ in den Jahren 2011 bis 2016 26 Mio. Euro für zwei gemietete Rechenzentren gezahlt. Die Rechenzentren standen weitgehend leer. Die Risiken des Projektes hatte das BMI nicht hinreichend betrachtet. Das BMI muss nun bei der geplanten IT-Konsolidierung des Bundes ähnliche Fehler vermeiden.

Das Projekt „Netze des Bundes“ startete im Jahr 2007 und soll für die Bundesbehörden ein sicheres Sprach- und Datennetz bereitstellen. Mit der im Jahr 2015 beschlossenen IT-Konsolidierung des Bundes möchte die Bundesregierung 80 % des IT-Betriebes bei einem bundeseigenen Dienstleister bündeln. Beide Projekte leitet das BMI.

Das Projekt „Netze des Bundes“ verzögerte sich immer wieder, u. a. weil sich beteiligte Ressorts nicht auf das Vorgehen einigen konnten. Dennoch schloss das BMI im Jahr 2011 langfristige Mietverträge für zwei Rechenzentren ab, die weitgehend ungenutzt blieben. Der Bund zahlt bis zum Jahr 2016 ca. 26 Mio. Euro für die leerstehenden Rechenzentren.

Beim Projekt „IT-Konsolidierung“ soll die Zahl der 96 Rechenzentren und 1 245 Serverräume bis Ende 2022 stark sinken. Dafür sollen bestehende Rechenzentren gekündigt oder modernisiert sowie neue gemietet oder gebaut werden. Das BMI hat keinen Überblick über die bestehenden Rechenzentren, z. B. ihre Miet- und Betriebskosten, Größe und Technik. Ebenso wenig kennt es den IT-Flächenbedarf des Bundes. Es kann daher die Folgen geplanter Maßnahmen nicht verlässlich beurteilen.

Das BMI muss verhindern, dass durch ähnliche Fehler wie bei „Netze des Bundes“ noch deutlich größere Nachteile für den Bundeshaushalt entstehen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, gemeinsam mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben umgehend eine Übersicht über die bestehenden Rechenzentren mit deren wesentlichen Kennzahlen, u. a. Miet- und Betriebskosten, zu erstellen. Diese muss es bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die IT-Konsolidierung berücksichtigen.

12 Alterssicherung der Landwirte anrechnen – Versorgungslasten des Bundes verringern

Renten aus der Alterssicherung der Landwirte werden seit dem Jahr 1986 nicht mehr auf Versorgungsbezüge von Ruhestandsbeamtinnen und -beamten des Bundes angerechnet. Andere Renten, insbesondere Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung, sind auf die Versorgungsbezüge anzurechnen. Das BMI sollte darauf hinwirken, dass auch Renten aus der Alterssicherung der Landwirte in diese Regelung einbezogen werden.

Die Alterssicherung der Landwirte (AdL) ist eine öffentliche Kasse, die zu 77 % aus Steuermitteln finanziert wird. Ruhestandsbeamtinnen und -beamte sollen keine doppelte Versorgung aus öffentlichen Kassen erhalten. Nach dem Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) werden deshalb insbesondere Renten der gesetzlichen Rentenversicherung auf Versorgungsbezüge von Ruhestandsbeamtinnen und -beamten des Bundes angerechnet. Seit einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes im Jahr 1986 gilt dies für Renten aus der AdL nicht mehr.

Die AdL wurde inzwischen weitgehend an die gesetzliche Rentenversicherung angepasst. Der Bundesrechnungshof hatte das BMI deshalb in seinen Bemerkungen 2001 aufgefordert, auch die AdL auf Versorgungsbezüge anzurechnen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte sich angeschlossen. Mehrere Länder rechnen die AdL inzwischen auf Versorgungsbezüge ihrer Ruhestandsbeamtinnen und Beamten an. Gleichwohl wirkte das BMI nicht darauf hin, eine solche Regelung auch in das BeamtVG aufzunehmen.

Der Bundesrechnungshof hat dies kritisiert. Ruhestandsbeamtinnen und -beamte des Bundes werden aus öffentlichen Kassen unzulässig doppelt versorgt, wenn ihre Versorgungsbezüge bei gleichzeitiger Zahlung von Renten der AdL nicht gekürzt werden. Es bevorteilt zudem die Ruhestandsbeamtinnen und -beamten, die eine Rente der AdL beziehen gegenüber denjenigen mit Renten aus einer anderen gesetzlichen Rentenversicherung. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMI die AdL in die Anrechnungsregelungen des BeamtVG einbezieht.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)

13 Entwicklung des Einzelplans 07

Das BMJV erarbeitet federführend Gesetz- und Verordnungsentwürfe für das Bürgerliche Recht, das Handels- und Wirtschaftsrecht, das Strafrecht und die Prozessordnungen sowie für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz (Verbraucherpolitik). Es wirkt zudem bei allen Gesetz- und Verordnungsentwürfen anderer Bundesministerien mit.

Im Haushaltsjahr 2015 gab das BMJV 663,6 Mio. Euro aus. Dies entspricht einem Anteil von 0,2 % an den Ausgaben des Bundeshaushalts. Die Einnahmen im Einzelplan 07 betrugen 548,3 Mio. Euro.

Einzelplan 07
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	663,6	745,5	735,2
Einnahmen des Einzelplans	548,3	527,3	541,6
Verpflichtungsermächtigungen	26,6	112,2	44,0
	Planstellen/Stellen		
Personal	4 464[a]	4 965	5 024

Erläuterung:
a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

- Die Ausgaben für Personal und Versorgung bilden den Ausgabenschwerpunkt im Einzelplan 07. Im Jahr 2015 machten diese zusammen mit den Zuweisungen an den Versorgungsfonds 73 % (481,0 Mio. Euro) der Gesamtausgaben aus.
- In der Verbraucherpolitik fördert das BMJV im Jahr 2016 unter anderem die Marktwächter „Finanzmarkt“ und „Digitale Welt“ mit zusammen 10 Mio. Euro. Mit den Marktwächtern soll der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (VZBV) in Zusammenarbeit mit Verbraucherzentralen der Länder Angebote, Strukturen und Marktgeschehen aus Verbrauchersicht analysieren. Das BMJV möchte die Förderung bereits im Jahr 2017 in dieser Höhe auch für die Haushaltsjahre 2018 bis 2020 fest zusagen. Das jährliche Finanzvolumen der Markt-

wächter erreicht damit nahezu die Höhe der gesamten institutionellen Förderung des VZBV mit ungefähr 100 Stellen.

- Der Einzelplan 07 verzeichnet im Verhältnis zum Ausgabevolumen hohe Einnahmen. Ursache hierfür sind vor allem gebührenfinanzierte Leistungen des Deutschen Patent- und Markenamts und des Bundesamts für Justiz (BfJ) sowie vom BfJ vereinnahmte Ordnungsgelder. Beide Behörden erhielten wiederholt neue Planstellen und Stellen, um ihre Aufgaben zeitgerecht erledigen zu können.

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

14 Entwicklung des Einzelplans 08

Als Haushaltsministerium stellt das BMF den Entwurf des Haushaltsplans und den Finanzplan auf. Es legt Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes sowie über dessen Vermögen und Schulden. Als Fachministerium hat das BMF Aufgaben in den Bereichen Steuern, Zoll, Regulierung der Finanzmärkte, Treuhandnachfolgeeinrichtungen, Bundesimmobilien, Privatisierungs- und Beteiligungspolitik sowie Wiedergutmachungen des Bundes.

Im Jahr 2015 betrugen die Ausgaben des BMF 5,6 Mrd. Euro. Dies entsprach 1,8 % des Bundeshaushalts. Größter Ausgabebereich war mit 2,1 Mrd. Euro die Zollverwaltung. Den Ausgaben standen Einnahmen von 530 Mio. Euro gegenüber.

Einzelplan 08
Bundesministerium der Finanzen

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	5 621,6	5 885,2	5 996,4
Einnahmen des Einzelplans	529,7	334,6	308,5
Verpflichtungsermächtigungen	191,0	833,3	783,3
	Planstellen/Stellen		
Personal	41 743	45 234	45 692

Im Haushaltsjahr 2016 stehen für den Geschäftsbereich des BMF 5,9 Mrd. Euro zur Verfügung. Das sind 263,5 Mio. Euro mehr als im Vorjahr (+4,7 %). Ein Großteil des Anstiegs entfällt auf das zum Januar 2016 gegründete Informationstechnikzentrum Bund, in dem die IT-Dienstleister aus drei Ressorts zusammengeführt wurden.

Der Entwurf für den Haushalt 2017 und der Finanzplan 2016 bis 2020 sehen vor, dass die Ausgaben beim Einzelplan 08 in den nächsten Jahren weitgehend konstant bei rund 5,9 Mrd. Euro liegen.

15 Mehrausgaben und Verzögerungen beim Elektronischen Vollstreckungssystem der Zollverwaltung

Die Ausgaben für ein IT-Verfahren der Zollverwaltung haben sich gegenüber der Ursprungsplanung mehr als verdoppelt. Neben Mehrausgaben von 9,1 Mio. Euro verzögerte sich das Verfahren um vier Jahre.

Die Zollverwaltung benötigt ein neues IT-Verfahren, um Geldforderungen zu vollstrecken. Die Zollverwaltung vollstreckt nicht nur eigene Geldforderungen, sondern auch Forderungen anderer Bundesbehörden, der Krankenkassen und der Bundesagentur für Arbeit.

Die Ausgaben für das neue IT-Verfahren erhöhten sich von ursprünglich geplanten 7,3 Mio. auf 16,4 Mio. Euro. Obwohl das Verfahren bereits im Jahr 2012 fertiggestellt sein sollte, rechnet das BMF inzwischen damit, dass es erst Ende des Jahres 2016 fertig wird.

Der Bundesrechnungshof macht für die Mehrausgaben und die Verzögerungen Fehler beim Projektmanagement des BMF verantwortlich. Insbesondere hat es versäumt, zu Projektbeginn die Anforderungen an das Verfahren zu definieren. Dadurch war es nicht möglich, den Realisierungs- und Zeitaufwand abzuschätzen. Auch war der Projektfortschritt nicht zu bewerten, Handlungsalternativen wie ein Ausstieg aus dem Projekt oder der Verzicht auf bestimmte Funktionalitäten konnten nicht rechtzeitig geprüft werden.

Der Bundesrechnungshof hat angemahnt, dass das BMF bei IT-Projekten ein Kontrollsystem entwickelt, um derartige Fehlentwicklungen zu vermeiden.

16 Standortkonzept für die Ausbildungseinrichtungen der Zollverwaltung entwickeln

Die Zollverwaltung muss ein bundesweites Standortkonzept für ihre Ausbildungseinrichtungen entwickeln. Die Vielzahl an kleinen Einrichtungen ist so nicht zukunftsfähig.

Die Zollverwaltung bildet ihr Personal an eigenen Ausbildungseinrichtungen aus und fort. Diese sind aus historischen Gründen ungleichmäßig in Deutschland verteilt. Viele sind so klein, dass das Lehrpersonal nicht effizient arbeiten kann. Zudem unterschieden sich die Einrichtungen erheblich in den Betriebskosten. Da die meisten kleinen Einrichtungen nicht über eigene Unterkünfte verfügen, entstehen jährliche Hotel- und Stornokosten von 1,5 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMF kein Standortkonzept für seine Ausbildungseinrichtungen entwickelt hat. Daher sind Sanierungen wie die am Standort Sigmaringen für über 110 Mio. Euro nicht in ein Gesamtkonzept eingebunden.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, ein bundesweites Konzept für die Ausbildungseinrichtungen der Zollverwaltung zu entwickeln. Die kleinen Einrichtungen sollten in der bisherigen Form nicht weiterbetrieben, sondern zusammengefasst werden. Das BMF sollte in seinen Planungen auch berücksichtigen, dass der Bedarf an Aus- und Fortbildung in der Zollverwaltung absehbar steigen wird.

17 Zollverwaltung benötigt Schießanlagenkonzept

Die Zollverwaltung muss ein Konzept entwickeln, auf welchen Schießanlagen ihre Waffentragenden künftig trainieren können. Viele der derzeit genutzten Anlagen stehen absehbar nicht mehr zur Verfügung und entsprechen nicht den Anforderungen an ein einsatzorientiertes Waffentraining.

12 000 Zöllnerinnen und Zöllner sind mit Schusswaffen ausgestattet. Um eine Waffe führen zu dürfen, müssen diese Waffentragenden das Schießen regelmäßig trainieren. Dieses Waffentraining findet auch auf 52 Schießanlagen der Bundeswehr statt. Diese Anlagen werden künftig durch die Bundeswehrreform nicht mehr oder nur noch eingeschränkt zur Verfügung stehen.

Im Jahr 2013 erließ das BMF neue Inhalte für ein einsatzorientiertes Waffentraining. Ein großer Teil der genutzten Schießanlagen ist hierfür jedoch technisch nicht geeignet.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Zollverwaltung bisher kein Konzept erstellt hat, wie es seine Waffentragenden einsatzorientiert trainieren und die künftig wegfallenden Schießanlagen der Bundeswehr ausgleichen will. Er hat ein Schießanlagenkonzept gefordert, das auch den Bedarf an Haushaltsmitteln für die Errichtung neuer Schießanlagen darstellt. Dabei sollte das BMF auch prüfen, ob die Anzahl der Waffentragenden weiterhin erforderlich ist.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

18 Entwicklung des Einzelplans 09

Das BMWi ist für die gesamte Wirtschaftspolitik des Bundes federführend zuständig. Darunter fallen Industrie, Gewerbe und Handel, Außenwirtschaftsförderung, Technologie- und Innovationspolitik, Bergbau, Marktordnung und Energie. Zu seinem Geschäftsbereich gehören sechs Behörden.

Einzelplan 09
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
		in Mio. Euro	
Ausgaben des Einzelplans	7 258,4	7 621,8	7 432,8
Einnahmen des Einzelplans	4 389,9	465,9	458,6
Verpflichtungsermächtigungen	2 508,8	3 498,6	3 914,4
		Planstellen/Stellen	
Personal	7 867[a]	8 178	8 263

Erläuterung:
a Ist-Besetzung am 1. Juni.

Im Jahr 2015 gab das BMWi 7,3 Mrd. Euro aus. Davon verwendete es 86 % für Förderungen. Zudem verwaltete das BMWi Mittel des Energie- und Klimafonds (EKF) sowie Verpflichtungsermächtigungen des Zukunftsinvestitionsprogramms. Ein Teil der Förderprogramme bearbeiteten Projektträger.

Eingenommen hat das BMWi 4,4 Mrd. Euro. Die Einnahmen stammen im Wesentlichen aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen durch die Bundesnetzagentur (3,8 Mrd. Euro).

Vom Jahr 2016 bis zum Jahr 2020 sollen die Ausgaben des Einzelplans 09 um 144 Mio. Euro (1,9 %) sinken. Einsparungen ergeben sich vor allem, weil neue Förderzusagen für die energetische Gebäudesanierung nur noch aus dem EKF finanziert werden. Darüber hinaus sinken die Finanzhilfen für den Steinkohlenbergbau. Zusätzliche Mittel sind insbesondere für das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt, die Energieforschung und die ab dem Jahr 2017 geplante Förderung von Mikroelektronik für die Digitalisierung vorgesehen.

19 Bund fördert überdimensionierten Neubau einer Handwerkskammer

Das BMWi hat den Neubau einer Handwerkskammer zu großzügig gefördert. Flächen waren überdimensioniert und der Finanzierungsanteil der Handwerkskammer zu gering. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWi Baumaßnahmen nur im notwendigen Umfang fördert.

Das BMWi fördert Investitionen in überbetriebliche Berufsbildungsstätten, die vorwiegend von Handwerkskammern betrieben werden. Der Bundesrechnungshof prüfte den Neubau einer Handwerkskammer. Die geplanten Baukosten betrugen 64 Mio. Euro, an denen sich der Bund mit 31 Mio. Euro beteiligte.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesförderung vor allem wegen überdimensionierter Flächen um bis zu 8,1 Mio. Euro zu hoch war: Wegen der demografischen Entwicklung ist ein Rückgang der Ausbildungszahlen zu erwarten. Dennoch bietet der Neubau 30 % mehr Werkstatt- und Theorieflächen als die bisherigen Gebäude der Handwerkskammer. Die Kantine ist zu groß. Dass die Handwerkskammer ihr ebenfalls gefördertes Gästehaus benötigt, belegte sie nicht.

Zusätzlich war die Bundesförderung wegen des falsch ermittelten Verhältnisses von förderfähigen zu nicht förderfähigen Flächen um 2 Mio. Euro zu hoch. Überdies ließ der Bund zu, dass die Handwerkskammer mindestens 7,3 Mio. Euro eigener Mittel für unnötige Bauteile wie Dachterrassen und eine Klimaanlage verwendete. Sie hätte diese Mittel für förderfähige Bereiche einsetzen und damit den Bund entlasten müssen.

Das BMWi muss die Förderung von Bildungsstätten konsequent an den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausrichten. Der Bundesrechnungshof erwartet zudem, dass Zuwendungsempfänger einen möglichst hohen Eigenanteil leisten.

20 Boomende Tourismusbranche muss sich stärker an der Finanzierung der Deutschen Zentrale für Tourismus beteiligen

Der Verein Deutsche Zentrale für Tourismus wirbt im Ausland für das Reiseland Deutschland. Mit jährlich 30 Mio. Euro finanziert das BMWi die Deutsche Zentrale für Tourismus nahezu allein. Obwohl der Deutschland–Tourismus boomt, beteiligt sich die Tourismusbranche nur mit 2,5 % an der Finanzierung. Dabei schöpfte die Deutsche Zentrale für Tourismus nicht alle Möglichkeiten aus, zusätzliche Einnahmen zu erwirtschaften. Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMWi ein neues Finanzierungskonzept für die Deutsche Zentrale für Tourismus. Insbesondere sollten die Mitgliedsbeiträge der Tourismusbranche deutlich steigen und der Bund sein finanzielles Engagement entsprechend reduzieren.

Gemessen an der Übernachtungszahl ausländischer Gäste in Deutschland boomt laut BMWi der Tourismus in Deutschland. Das BMWi ist innerhalb der Bundesregierung für die Tourismuspolitik zuständig. Den Tourismus zu fördern und touristische Ziele zu vermarkten, ist Aufgabe der Länder. Der Bund hat die Rahmenbedingungen für den Tourismus zu schaffen. Deshalb unterstützt er die Vermarktung des Reiselandes Deutschland im Ausland. Er bedient sich dafür seit dem Jahr 1948 des Vereins Deutsche Zentrale für Tourismus (DZT). Mitglieder des Vereins sind im Wesentlichen Unternehmen der Tourismusbranche, Interessenverbände, aber auch Unternehmen des Einzelhandels.

Der Bund finanziert die DZT nahezu allein, die Vereinsmitglieder beteiligen sich mit lediglich 2,5 % (2015) an der Finanzierung. Die DZT setzte außerdem Bundesmittel dort ein, wo andere Finanzierungsquellen zur Verfügung gestanden hätten. So kalkulierte sie die Kosten für ihre Dienstleistungen nicht immer nachvollziehbar. Außerdem finanzierte sie Marketingmaßnahmen von Ländern mit, obwohl diese ausschließlich Landesinteressen dienten.

Der Bundesrechnungshof hält die jahrzehntelange umfangreiche Förderung der DZT für nicht mehr zeitgemäß. Er erwartet, dass das BMWi ein neues Finanzierungskonzept entwickelt, nach dem die DZT

- wesentlich höhere Mitgliedsbeiträge einnimmt, während der Bund seine Förderung reduziert und
- die Bundesmittel mit Blick auf Kostendeckung und Bund–Länder-Zuständigkeit wirtschaftlich einsetzt.

21 Innovationsförderung für deutsche Werften als verlorene Zuschüsse unwirtschaftlich

Das BMWi hat eine vom Deutschen Bundestag nur befristet ausgesetzte Rückzahlbarkeit der Innovationsförderung für deutsche Werften nicht wieder eingeführt. Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben wäre das BMWi dazu verpflichtet, wenn die Innovation für die Werft wirtschaftlich erfolgreich war. Das BMWi sollte die Rückzahlbarkeit der Zuwendung im Erfolgsfall wieder in Kraft setzen.

Das BMWi fördert gemeinsam mit den Küstenländern seit rund zehn Jahren die Innovationsbereitschaft deutscher Werften durch Zuwendungen. Das BMWi stellt dafür im Jahr 2016 25 Mio. Euro bereit, die Küstenländer müssen weitere 12,5 Mio. Euro beisteuern. Einige Küstenländer haben jedoch Schwierigkeiten, ihre Mittel bereitzustellen. Bis Anfang 2009 mussten Werften die Zuwendung zurückzahlen, wenn die geförderte Innovation wirtschaftlich erfolgreich war. Aufgrund der Konjunktur- und Finanzkrise beschloss der Deutsche Bundestag die Innovationsförderung befristet für die Zeit von 2009 bis 2011 ohne Rückzahlbarkeit auszugestalten (verlorener Zuschuss). Allerdings führte das BMWi die Rückzahlbarkeit danach nicht wieder ein.

Das BMWi kann nicht frei entscheiden, ob es Zuwendungen rückzahlbar oder nicht rückzahlbar gewährt. Zuwendungen sind nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben vorrangig rückzahlbar zu bewilligen. Außerdem flossen in den letzten Jahren mehr als zwei Drittel der Zuwendungen an zwei bereits hoch innovative Werftengruppen, die in ihren Bereichen zur Weltspitze gehören.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Rückzahlbarkeit im Erfolgsfall wieder einzuführen. Dadurch können Mitnahmeeffekte verhindert und die Finanzierungsprobleme der Küstenländer gemildert werden, da zurückfließende Mittel für weitere Förderungen eingesetzt werden könnten.

22 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie muss Interessenkonflikte bei der Wahrnehmung deutscher Raumfahrtinteressen ausschließen

Das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. vertritt für Deutschland die Interessen gegenüber der Europäischen Weltraumorganisation. Als Auftragnehmer der Europäischen Weltraumorganisation hat es auch eigene Interessen; dies kann zu Interessenkonflikten führen. Die Vorkehrungen des BMWi beseitigen die Konfliktlage nicht.

Deutschland ist Mitglied in der Europäischen Weltraumorganisation (ESA), einem Zusammenschluss europäischer Staaten auf dem Gebiet der Raumfahrt. Die deutschen Interessen gegenüber der ESA vertritt das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. (DLR). Gleichzeitig ist das DLR selbst als Forschungseinrichtung im Bereich Raumfahrt tätig und an Aufträgen aus Programmen der ESA interessiert.

Der Bundesrechnungshof hat auf mögliche Interessenkonflikte hingewiesen und aufgezeigt, wie diese aufgelöst werden können. Er hat angeregt, dafür die Aufgabenverteilung in der Geschäftsordnung des DLR-Vorstands neu zu regeln.

23 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie berücksichtigt Kapitalbeteiligung nicht – Bundesvermögen in Vermögensrechnung zu niedrig angegeben

Der Bund ist als Mitglied in der Europäischen Weltraumorganisation anteilig am Kapital der Organisation beteiligt. Dieser Anteil ist nach den Verwaltungsvorschriften des Bundesministeriums der Finanzen als Vermögen des Bundes zu bewerten. Trotzdem lehnt es das BMWi ab, den Wert der Kapitalbeteiligung in der Vermögensrechnung zu berücksichtigen. Dadurch weist die Vermögensrechnung des Bundes nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes das Vermögen aus Kapitalbeteiligungen um zuletzt rund 1 Mrd. Euro zu niedrig aus.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) erstellt jährlich die Vermögensrechnung des Bundes anhand der Angaben, die die Bundesministerien für ihre Einzelpläne beisteuern. Sie soll das Vermögen und die Schulden des Bundes vollständig abbilden. Nach den Verwaltungsvorschriften des BMF gehören zum Vermögen des Bundes auch seine Beteiligungen am Kapital internationaler Einrichtungen.

Deutschland ist Mitglied in der Europäischen Weltraumorganisation (ESA), einer internationalen Einrichtung auf dem Gebiet der Raumfahrt. Es zahlt aus dem Einzelplan 09 jährlich Beiträge an die ESA. Dadurch ist der Bund am Kapital der ESA beteiligt. Der Bundesrechnungshof schätzt, dass die Kapitalbeteiligung zum Jahresende 2014 einen Wert von rund 1 Mrd. Euro erreicht hat. Das BMWi hat diese nicht in die Vermögensrechnung aufgenommen.

Der Bundesrechnungshof wie auch das BMF haben darauf hingewiesen, dass zum Vermögen auch Beteiligungen des Bundes wie die an der ESA zählen. Das BMWi lehnt es jedoch ab, ihren Wert für die Vermögensrechnung zu erfassen.

Der Bundesrechnungshof hat klargestellt, dass es dem BMWi nicht zusteht, selbst darüber zu entscheiden, was im Einzelnen zum Vermögen des Bundes zählt. Er fordert das BMWi daher zum wiederholten Male auf, die Kapitalbeteiligung an der ESA in der Vermögensrechnung zu berücksichtigen. Das BMF hat darauf hinzuwirken, dass die vorgesehenen Meldungen erfolgen und die von ihm aufgestellten Vorschriften beachtet werden.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

24 Entwicklung des Einzelplans 10

Das BMEL nimmt Aufgaben auf den Gebieten der Ernährung, der Land- und Forstwirtschaft, der ländlichen Räume sowie des gesundheitlichen Verbraucherschutzes wahr. Im Haushaltsjahr 2015 gab es dafür 5,2 Mrd. Euro aus.

Einzelplan 10
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	5 245,5	5 595,2	5 896,1
Einnahmen des Einzelplans	88,8	67,8	67,1
Verpflichtungsermächtigungen	560,7	1 254,9	1 463,8
	Planstellen/Stellen		
Personal	3 851[a]	4 149	4 213

Erläuterung: a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Der größte Teil der Ausgaben des Einzelplans 10 entfällt mit 3,7 Mrd. Euro auf die landwirtschaftliche Sozialpolitik. Seit dem 1. Januar 2013 ist die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau Trägerin der landwirtschaftlichen Sozialversicherung. Sie vereint deren zuvor selbstständige Träger. Die Ziele der Zusammenlegung und mögliche Einsparungen bei den Verwaltungs- und Verfahrenskosten wurden bislang nur teilweise realisiert. Die bestehenden dezentralen Strukturen sollten überprüft und der Personalbedarf aufgabenbezogen bemessen werden.

Weitere Ausgabenschwerpunkte im Einzelplan 10 bildeten im Jahr 2015 die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" mit 558 Mio. Euro und die Förderung von „Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation" mit 475 Mio. Euro.

25 Informationskampagne „Zu gut für die Tonne" – unzureichend vorbereitet und Erfolg nicht nachweisbar

Das BMEL hat eine bundesweite Informationskampagne gegen das Wegwerfen noch verwertbarer Lebensmittel ohne sorgfältige Analyse der Ursachen und auf unsicherer Datengrundlage durchgeführt. Es konnte nicht nachweisen, dass durch die Kampagne Lebensmittelabfälle verringert wurden.

Das BMEL sollte Informationskampagnen nur durchführen, wenn es diese systematisch vorbereitet, mit messbaren Zielen unterlegt und so Erfolgskontrollen erst ermöglicht.

Das BMEL führt unter dem Titel „Zu gut für die Tonne" eine bundesweite Informationskampagne gegen „das Wegwerfen noch verwertbarer Lebensmittel" durch. Es hat hierfür von Anfang 2012 bis Ende 2015 rund 3 Mio. Euro ausgegeben.

Das BMEL hatte eine Studie zur Menge von Lebensmittelabfällen in Deutschland erstellen lassen. Die Studie ergab, dass in Deutschland jährlich rund elf Millionen Tonnen Lebensmittel weggeworfen würden. Den größten Anteil daran hätten die privaten Haushalte. Es bestehe eine hohe Ungenauigkeit, insbesondere weil der Einzelhandel die Erhebungen zur Studie nicht ausreichend unterstützt habe.

Das BMEL evaluierte den Erfolg der Kampagne, indem es mehrere Umfragen zum Bekanntheitsgrad der Kampagne durchführte.

Der Bundesrechnungshof hat die Kampagne geprüft und deren unzureichende Vorbereitung bemängelt. Da das BMEL Lebensmittelabfälle verringern wollte, hätte es zu Beginn der Kampagne über belastbare Daten zu den Abfallmengen und deren Ursachen verfügen müssen. Das BMEL kann den Erfolg der Kampagne nur dann nachweisen, wenn es eine Reduzierung der Abfallmengen belegen kann. Vermeintliche Erfolge zum Bekanntheitsgrad, also auf der „Wahrnehmungsebene" sind nur bedingt geeignet, den Kosten der Kampagne einen konkreten Nutzen gegenüberzustellen. Zudem hat der Bundesrechnungshof Schwachstellen bei der Durchführung der Kampagne festgestellt und Änderungen angeregt. Das BMEL sollte Informationskampagnen nur nach einer gründlichen Problemanalyse starten und zuvor spezifische und vor allem messbare Erfolgskriterien festlegen.

26 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft muss Exportförderung einstellen oder neu ausrichten

Das BMEL legte im Jahr 2010 ein Programm zur Exportförderung landwirtschaftlicher Produkte auf, das die Agrarwirtschaft kaum nachfragte. Das BMEL muss den Bedarf für sein Förderprogramm prüfen und es danach entweder einstellen oder an messbaren Zielen neu ausrichten.

Die deutsche Agrar- und Ernährungswirtschaft erzielt 25 % ihres Umsatzes im Ausland. Im Jahr 2009 brach der Export von Agrarprodukten ein. Im Folgejahr legte das BMEL ein Programm zur Förderung der Exportaktivitäten der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft auf. Ziel war, den Kreis der 6 000 exportrelevanten Unternehmen zu erweitern sowie Arbeitsplätze zu erhalten oder zu schaffen. Schwerpunktmäßig sollten Vorhaben der Agrarwirtschaft mit bis zu 50 % der Kosten subventioniert werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte den Erfolg des Förderprogramms. Er stellte fest, dass die deutsche Agrar- und Ernährungswirtschaft ihre Exporte seit dem Jahr 2010 kontinuierlich steigern konnte und im Jahr 2014 die „Höchstmarke“ von 67 Mrd. Euro erreichte. In dieser Zeit fragte die Wirtschaft das Förderprogramm kaum nach. Weil die Wirtschaft nur wenige eigene Vorhaben zur Förderung vorlegte, bot das BMEL zunehmend eigene Projekte an. Insbesondere richtete es Geschäftsreisen in das Ausland aus, an denen Wirtschaftsvertreter weitgehend kostenfrei teilnehmen konnten. Auch diese Förderleistungen wurden nur zögernd angenommen, sodass das BMEL zur Gewinnung von interessierten Unternehmen einen Drittleister beauftragen musste.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Förderprogramm nicht fortzusetzen.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

27 Entwicklung des Einzelplans 11

Der Einzelplan 11 ist nach dem Ausgabevolumen der größte Einzelplan im Bundeshaushalt. Im Jahr 2015 beliefen sich die Ausgaben auf 125,9 Mrd. Euro. Dies waren 40,4 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Die Ausgaben des Einzelplans 11 fließen hauptsächlich in soziale Sicherungssysteme, wie die Rentenversicherung und die Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Einzelplan 11
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	125 919,9	129 889,0	138 613,8
Einnahmen des Einzelplans	1 920,7	1 930,1	1 986,6
Verpflichtungsermächtigungen	2 212,4	2 823,9	4 261,0
	Planstellen/Stellen		
Personal	2 243[a]	2 441	2 509

Erläuterung:
a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Die Ausgaben sind stark abhängig von der Entwicklung des Arbeitsmarktes und der demografischen Entwicklung. Zwar ist die Arbeitsmarktlage aktuell stabil. Dennoch rechnet die Bundesregierung damit, dass die Ausgaben aus dem Einzelplan 11 bis zum Jahr 2020 auf 154,5 Mrd. Euro ansteigen werden. Dies liegt insbesondere an der zunehmenden Zahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger der Rentenversicherung sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Auch die arbeitsmarktpolitischen Ausgaben werden steigen. Ein Grund hierfür sind erhöhte Ausgaben in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, um den aktuellen Herausforderungen der Integration von Flüchtlingen zu begegnen.

28 Initiative Inklusion: Jugendliche rechtswidrig gefördert

Mittel des Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben sind zweckgebunden. Das BMAS hat akzeptiert, dass die Länder Jugendliche ohne Nachweis einer Schwerbehinderung mit diesen Mitteln fördern. Dafür hätte das BMAS vorher eine gesetzliche Änderung herbeiführen müssen.

Das BMAS stellte mit der Initiative Inklusion 80 Mio. Euro für die berufliche Orientierung schwerbehinderter Jugendlicher bereit. Mit diesem Programm sollten schwerbehinderte Jugendliche über ihre beruflichen Möglichkeiten informiert und beraten werden. Die Fördermittel der Initiative Inklusion stammen aus dem Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben (Ausgleichsfonds). Der Ausgleichsfonds ist eine zweckgebundene Vermögensmasse, deren Mittel nur für Leistungen zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben verwendet werden dürfen. Die Länder sind für die Umsetzung des Förderprogramms verantwortlich. Zu Beginn der Initiative Inklusion wies das BMAS die Länder darauf hin, dass ein Schwerbehindertenausweis keine zwingende Voraussetzung für eine Förderung sei.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMAS die Förderpraxis der Länder gebilligt hat, obwohl diese gegen das Gesetz verstieß. Für eine Förderung von Jugendlichen ohne Nachweis einer Schwerbehinderung hätte das BMAS vor Beginn der Initiative Inklusion die gesetzlichen Voraussetzungen auf den Weg bringen müssen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMAS Mittel des Ausgleichsfonds gemäß den gesetzlichen Vorgaben einsetzt.

29 Ausgleichsfonds: Bundesministerium für Arbeit und Soziales setzt Mittel zweckwidrig ein

Das BMAS hat Mittel des Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben zweckentfremdet, indem es die Datenbank REHADAT ausschließlich mit diesen förderte. REHADAT enthält vielfältige Informationen zu Hilfen für behinderte und schwerbehinderte Menschen. Mittel des Ausgleichsfonds dürfen jedoch nur für die Förderung schwerbehinderter Menschen zur Teilhabe am Arbeitsleben verwendet werden.

Die Datenbank REHADAT enthält umfangreiche Informationen zu Hilfen für behinderte und schwerbehinderte Menschen in den Bereichen der medizinischen Rehabilitation sowie zu deren Teilhabe am Arbeitsleben und am Leben in der Gesellschaft. Das BMAS fördert REHADAT seit dem Jahr 1988 mit bisher 35 Mio. Euro. Es finanziert REHADAT ausschließlich aus dem Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben (Ausgleichsfonds). Der Ausgleichsfonds ist eine zweckgebundene Vermögensmasse, die vom BMAS verwaltet wird. Die Mittel dürfen nur für besondere Leistungen zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben verwendet werden (§ 77 Absatz 5 Satz 1 SGB IX).

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMAS REHADAT ausschließlich aus dem Ausgleichsfonds finanziert. Mit Mitteln des Ausgleichsfonds darf nur die Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben gefördert werden. Der Bundesrechnungshof hat das BMAS aufgefordert, nur die Teile von REHADAT aus dem Ausgleichsfonds zu finanzieren, die diesem Zweck dienen.

30 Fahrgeldausfälle der Deutschen Bahn rechtswidrig erstattet

Die Deutsche Bahn erhält Erstattungen dafür, dass sie schwerbehinderte Menschen unentgeltlich befördert. Das BMAS hat jahrzehntelang zugelassen, dass das Bundesverwaltungsamt der Deutschen Bahn hierdurch verursachte Fahrgeldausfälle rechtswidrig erstattet.

Schwerbehinderte Menschen erhalten unter bestimmten Voraussetzungen Vergünstigungen im öffentlichen Personenverkehr, beispielsweise eine unentgeltliche Beförderung im Nahverkehr. Das Bundesverwaltungsamt (BVA) erstattet den Verkehrsunternehmen hierdurch verursachte Fahrgeldausfälle, im Fall der Deutschen Bahn (DB) jährlich in dreistelliger Millionenhöhe. Es handelt dabei nach Weisungen des BMAS. Dabei leistet das BVA zunächst Vorauszahlungen. Obwohl die DB die für die Erstattung erforderlichen Nachweise über Jahrzehnte nicht fristgerecht vorlegte, forderte das BVA diese Vorauszahlungen nicht zurück. Anstatt die Fahrgeldausfälle der DB endgültig abzurechnen, zahlte es über die Vorauszahlungen hinaus weitere Abschläge und bezeichnete diese als vorläufige Schlusszahlungen.

Das SGB IX gibt vor, entgangene Fahrgeldeinnahmen im Nahverkehr nach landesbezogenen Sätzen zu erstatten. Das BMAS hat abweichend davon mit der DB vereinbart, Fahrgeldausfälle außerhalb von Verkehrsverbünden mit einem bundeseinheitlichen Erstattungssatz abzurechnen. Im Jahr 2012 erstattete es der DB 38 Mio. Euro nach diesem abweichenden Satz.

Der Bundesrechnungshof hat das BMAS aufgefordert, die gesetzlichen Vorgaben für die Erstattungen von Fahrgeldausfällen umzusetzen.

31 Personalbedarf beim Bundesversicherungsamt nicht sachgerecht ermittelt

Das Bundesversicherungsamt hat seinen Personalbedarf nicht sachgerecht ermittelt, obwohl es sich vom Bundesverwaltungsamt und einem externen Berater unterstützen ließ. Insbesondere führten unterschiedliche Auffassungen beider Behörden über die Qualitätssicherung dazu, dass sie den externen Berater nicht ausreichend steuerten.

Das Bundesversicherungsamt musste seinen Personalbedarf ermitteln und damit einer Forderung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nachkommen. Es ließ sich durch das Bundesverwaltungsamt und einen externen Berater unterstützen. Das Bundesverwaltungsamt übernahm insbesondere die Qualitätssicherung nach dem Handbuch für Organisationsuntersuchungen. Der externe Berater wandte jedoch eine Methode an, die nicht im Handbuch enthalten ist.

Das Bundesversicherungsamt beanstandete dies nicht. Es hatte darauf vertraut, dass das Bundesverwaltungsamt geprüft hatte, ob die Standards nach dem Handbuch eingehalten wurden und deshalb auf eine eigene Prüfung verzichtet. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsamtes habe seine Qualitätssicherung hingegen nicht die fortlaufende Begleitung der Untersuchung umfasst. Es sei auch nicht bis zum Ende des Projekts eingebunden gewesen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Missverständnisse zwischen beiden Behörden letztlich dazu führen, dass das Bundesversicherungsamt seinen Personalbedarf nicht verlässlich ermittelt hat. Es muss nun seinen Personalbedarf nach anerkannten Methoden sachgerecht bemessen.

Bundesagentur für Arbeit

32 Mehr Mitglieder in Geschäftsführungen als gesetzlich vorgesehen

Die Bundesagentur für Arbeit setzt in einigen ihrer Regionaldirektionen vier Mitglieder der Geschäftsführung ein, obwohl gesetzlich nur eine dreiköpfige Geschäftsführung vorgesehen ist. Sie verursacht dadurch unnötige Personal- und Sachkosten von rund 600 000 Euro jährlich.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat bundesweit zehn Regionaldirektionen. Das Gesetz sieht vor, dass deren Geschäftsführungen aus drei Mitgliedern bestehen. In den vier größten Regionaldirektionen setzt die Bundesagentur zusätzlich „Bevollmächtigte" ein, um die Geschäftsführung zu unterstützen.

Mit dem Einsatz der Bevollmächtigten hat die Bundesagentur die Geschäftsführungen faktisch auf vier Mitglieder erweitert. Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Vergütung der Bevollmächtigten unterscheiden sich nicht von denen der Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführer. Dies verstößt nicht nur gegen das Gesetz, sondern verursacht auch Personal- und Sachkosten von rund 600 000 Euro jährlich. Die Bundesagentur beabsichtigt zwar, die Funktion der Bevollmächtigten abzuschaffen. Sie will sie aber durch „herausgehobene Führungskräfte" mit gleicher Vergütungsstufe ersetzen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesagentur die Bevollmächtigten ersatzlos abschafft.

33 Bundesagentur für Arbeit muss Notwendigkeit ihres Hörfunkdienstes nachweisen

Der Hörfunkdienst der Bundesagentur für Arbeit stellt unentgeltlich Hörfunkbeiträge zur Verfügung, obwohl ein Bedarf für diese Dienstleistung bislang nicht nachgewiesen ist.

Der Hörfunkdienst der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) erarbeitet sendefertige Hörfunkbeiträge und stellt sie über eine Internetseite unentgeltlich zur Verfügung. Nach Angaben der Bundesagentur sind rund 250 Nutzer registriert; 55 % davon Beschäftigte der Bundesagentur.

Sie begründete die Einrichtung des Dienstes damit, dass ihre Themen im Programm der Radiosender kaum vertreten gewesen seien. Den Sendeanteil von Themen der Bundesagentur im Radio ermittelte sie aber zu keinem Zeitpunkt.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass ein Bedarf für diese Dienstleistung besteht. Er hat der Bundesagentur empfohlen, ihren Hörfunkdienst nur dann weiter zu betreiben, wenn sie dessen Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit nachweisen kann.

34 Intensivere Integrationsberatung unwirtschaftlich

Die Bundesagentur für Arbeit hat mit zusätzlichem Personal bestimmte Kundengruppen intensiver betreut, ohne die Wirtschaftlichkeit des erhöhten Personaleinsatzes nachweisen zu können. Die Ausgaben hierfür konnte sie nicht wie geplant durch Einsparungen beim Arbeitslosengeld und zusätzliche Beitragseinnahmen decken.

Die Bundesagentur setzt zusätzliches Personal ein, um bestimmte Kundengruppen in Agenturen intensiver in der Arbeitsvermittlung zu betreuen. Zur Zielgruppe gehören Personen, die nach längerer Erwerbspause wieder in den Arbeitsmarkt einsteigen oder bei denen der letzte Bewerbungsprozess lange Zeit zurückliegt. Die Bundesagentur geht davon aus, dass sie durch die intensivere Betreuung mehr Personen in den Arbeitsmarkt integrieren kann. Sie will dadurch Arbeitslosengeld einsparen und mehr Beiträge zur Arbeitslosenversicherung einnehmen. Sie geht davon aus, damit die zusätzlichen Ausgaben decken zu können.

Die von der Bundesagentur erwarteten Wirkungen sind jedoch ausgeblieben. Die zusätzlichen Ausgaben liegen über den Entlastungen. Die Berechnungen der Bundesagentur sind methodisch fehlerhaft und weisen die Wirtschaftlichkeit des zusätzlichen Personaleinsatzes nicht nach. So lassen sie z. B. einen Teil der Personalkosten, die für die intensivere Betreuung anfallen, außer Betracht.

Der Bundesrechnungshof hat für das Jahr 2014 ein Defizit von 33 Mio. Euro errechnet. Er hält den Einsatz der zusätzlichen Vermittlungsfachkräfte für unwirtschaftlich. Er hat die Bundesagentur aufgefordert, kein zusätzliches Personal mehr zur intensiveren Betreuung einzusetzen, wenn sie nicht nachweisen kann, dass dies auf Dauer zumindest kostenneutral ist.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

35 Entwicklung des Einzelplans 12

Das BMVI hat die Aufgabe, die Entwicklung des Verkehrswesens in Deutschland zu gestalten und zu fördern, soweit der Bund zuständig ist. Seit Ende 2013 ist es auch für die digitale Infrastruktur zuständig und fördert hier den Ausbau des Breitbandnetzes. Im Haushaltsjahr 2015 betrugen die Gesamtausgaben aus dem Einzelplan 12 mehr als 23 Mrd. Euro. Dies entsprach 7,4 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Mehr als die Hälfte der Ausgaben wurden als Investitionen verwendet. Diese flossen vor allem in den Straßen- und Schienenwegebau.
Den größten Teil seiner Einnahmen erhielt das BMVI aus der Lkw-Maut (4,4 von 6,8 Mrd. Euro).

Einzelplan 12
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	23 192,7	24 571,7	26 821,2
Einnahmen des Einzelplans	6 808,6	6 018,4	6 048,1
Verpflichtungsermächtigungen	21 800,9	21 257,3	23 092,2
	Planstellen/Stellen		
Personal	20 086[a]	22 185	22 454

Erläuterung:
a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Im Jahr 2015 gab der Bund für die Eisenbahn 10,3 Mrd. Euro aus; 5,6 Mrd. Euro für das Bundeseisenbahnvermögen und 4,7 Mrd. Euro für den Ausbau und Erhalt der Schienenwege. Für den Ausbau gewährt der Bund den Eisenbahninfrastrukturunternehmen vorhabenbezogene Zuschüsse. Die Unternehmen müssen nachweisen, dass sie diese zweckentsprechend und wirtschaftlich verwenden. Für den Erhalt der Schienenwege zahlt der Bund den Unternehmen seit dem Jahr 2009 pauschale Zuwendungen, die mittlerweile auf durchschnittlich 3,3 Mrd. Euro pro Jahr angestiegen sind. Im Gegenzug haben sich die Unternehmen verpflichtet, die Schienenwege in einem durch Qualitätskennzahlen bestimmten Zustand zu erhalten. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes machen die derzeit vorge-

sehenen Kennzahlen den tatsächlichen Zustand der Schienenwege nicht hinreichend transparent. Außerdem fehlen Anreize, die Bundesmittel wirtschaftlich einzusetzen.

Den Bau, Erhalt und Betrieb der Bundesfernstraßen finanzierte der Bund im Jahr 2015 mit 7,3 Mrd. Euro. Wie hoch die jährlichen Ausgaben speziell für die Erhaltung der Straßen insgesamt sind, lässt sich der Haushaltsrechnung bislang nicht entnehmen. Dies erschwert eine wirksame Kontrolle der Mittelverwendung. Soweit aus dem Haushaltsplan ersichtlich, wird der Ausgabenanteil für die Erhaltung im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahr absinken.

Für Ausbau, Erhalt und Betrieb der Bundeswasserstraßen gab der Bund im Jahr 2015 1,8 Mrd. Euro aus. Zuständig ist die bundeseigene Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung mit mehr als 11 000 Beschäftigten. Das BMVI reformiert diese Verwaltung bereits seit mehreren Jahren. Die Zahl der Wasserstraßen- und Schifffahrtsämter soll bis Ende 2025 verringert werden. Alle Standorte sollen jedoch dauerhaft erhalten und entwicklungsfähig bleiben. Der Bundesrechnungshof sieht den Fortgang der Reform nach wie vor kritisch.

Die Mittel für die digitale Infrastruktur hat das BMVI inzwischen deutlich aufgestockt. Nach derzeitiger Planung werden bis zum Jahr 2020 Bundesmittel in Höhe von 3,3 Mrd. Euro direkt in den Breitbandausbau fließen.

Insgesamt sollen bis zum Jahr 2019 spürbar erhöhte Investitionsmittel für die Verkehrs- und digitale Infrastruktur zur Verfügung stehen. Zurückzuführen ist dies hauptsächlich auf befristete Investitionsprogramme. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes bleibt das BMVI gefordert, bei der Priorisierung und Realisierung von Infrastrukturprojekten den jeweils aktuellen Bedarf und das Nutzen-Kosten-Verhältnis zu beachten.

36 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur toleriert zu hohe Planungskosten bei Investitionen in die bestehenden Schienenwege

Das BMVI hat bei einer Zuwendungsvereinbarung für Investitionen in die Schienenwege versäumt, die Finanzierung von Planungs- und Verwaltungskosten durch den Bund im Sinne einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung zu begrenzen. Sie liegen über die fünfjährige Laufzeit der Vereinbarung um 922 Mio. Euro höher als bei vergleichbaren Vereinbarungen, die eine Begrenzung vorsehen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI die Höhe der zuwendungsfähigen Planungs- und Verwaltungskosten künftig begrenzt.

Der Bund finanziert mit 18,8 Mrd. Euro über die sogenannte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) innerhalb von fünf Jahren Ersatzinvestitionen in das Bestandsnetz (Eisenbahnstrecken, Bahnhöfe und Energieversorgung). Bei der Verhandlung der LuFV begrenzte das BMVI die Höhe der dabei zuwendungsfähigen Planungs- und Verwaltungskosten – im Gegensatz zu anderen Finanzierungsvereinbarungen – nicht. Es ging davon aus, dass das unternehmerische Handeln der Zuwendungsempfänger die sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel auch bei den Planungs- und Verwaltungskosten gewährleisten würde.

Tatsächlich entsprachen die Planungs- und Verwaltungskosten im Jahr 2013 einem Aufschlag von 23 % auf die Baukosten. Damit liegen sie um 922 Mio. Euro höher als z. B. bei einer Begrenzung auf 16 %, wie sie bei einer Förderung aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung vorgesehen ist. Der Bundesrechnungshof hat das BMVI deshalb aufgefordert, bei einer künftigen Folgevereinbarung der LuFV die Finanzierung von Planungs- und Verwaltungskosten mit Mitteln des Bundes angemessen zu begrenzen.

37 Amtsträger in Projektbeiräten können Unabhängigkeit und Neutralität von Behörden gefährden

Amtsträger des Bundes haben an Beschlüssen örtlicher Projektbeiräte zur Bürgerbeteiligung bei Schienenprojekten mitgewirkt. Dies kann die Unabhängigkeit und Neutralität des Bundes, insbesondere des Eisenbahn-Bundesamtes als Planfeststellungsbehörde, gefährden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass der Bund zukünftig von einer Teilnahme an Projektbeiräten absieht.

Das BMVI fördert Investitionen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes in den Schienenwegebau mit Zuwendungen. Den Schienenprojekten gehen Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren voraus, die auch eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorsehen. Das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) wägt danach neutral und unabhängig alle Interessen ab. Es darf sich keiner Einflussnahme aussetzen.

Projektbeiräte sollen die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Kommunikation mit den Betroffenen verbessern; sie sind kein formaler Bestandteil des Planfeststellungsverfahrens. Führungskräfte des BMVI und des EBA sind Mitinitiatoren bzw. Mitglieder von Projektbeiräten mehrerer großer Schienenprojekte. Die Projektbeiräte beschlossen zusätzlichen Lärmschutz, der über die rechtlichen Anforderungen hinausgeht und zu erheblichen Mehrausgaben führen würde.

Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, dass die Teilnahme von Amtsträgern des Bundes in Projektbeiräten die regulären Verwaltungsverfahren entwerten, beschädigen und präjudizieren kann. Er hat auch auf die Gefahr von Interessenkonflikten hingewiesen. Er hat dem BMVI empfohlen, die Mitwirkung von Amtsträgern des Bundes an Projektbeiräten zu unterbinden.

38 Unzutreffende Bemessungsgrundlage führt zu überhöhten Zuwendungen für Bahnanlagen

Das BMVI gewährt den Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes Zuwendungen für Ersatzinvestitionen in die Schienenwege. Deren Höhe wurde anhand der zu erneuernden Bahnanlagen bemessen. Der Bundesrechnungshof hat das BMVI auf zahlreiche Bahnanlagen hingewiesen, die in die Bemessung einflossen, obwohl sie nicht mehr zu erneuern sind. Dies führt zu überhöhten Zuwendungen von mindestens 10 Mio. Euro jährlich.

Das BMVI gewährt den Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (EIU) Zuwendungen für Ersatzinvestitionen in die bestehenden Bahnanlagen. Seit dem Jahr 2009 regelt dies ein öffentlich-rechtlicher Zuwendungsvertrag zwischen dem BMVI und den EIU, die sogenannte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV). Danach erhalten die EIU jährlich eine pauschale Zuwendung und verpflichten sich im Gegenzug, die Schienenwege in einem durch Qualitätsziele festgelegten Zustand zu erhalten.

Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, dass die Höhe der vereinbarten Zuwendungen auf einem veralteten Datenbestand beruhte. So waren auch Weichen in die Bemessung eingeflossen, die nicht mehr genutzt werden können: ihre Verbindung zu anderen Gleisen war unterbrochen oder sie waren seit mehreren Jahren mit Bäumen und Sträuchern bewachsen. Dies führte zu überhöhten Zuwendungen von mindestens 10 Mio. Euro jährlich. Das BMVI sieht keine Möglichkeit, diese Mittel zurückzufordern oder die LuFV anzupassen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, bei den Verhandlungen zu einer Folgevereinbarung nicht nur sicherzustellen, dass die Zuwendungen anhand aktueller und vollständiger Daten bemessen werden. Es soll auch in dem Vertrag die Möglichkeiten für eine Anpassung regeln, wenn sich die Einflussgrößen für die Bemessung der Zuwendungen oder für die vereinbarten Qualitätsziele ändern.

39 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hält an der Förderung einer ungeeigneten Pilotanlage für den Containerumschlag fest

Das BMVI hält daran fest, eine neuartige Anlage für den Containerumschlag als Pilotanlage zu fördern, obwohl sie sich hierfür nicht mehr eignet. Zusätzlich fördert es eine zweite Anlage, die einen wesentlich schnelleren und kostengünstigeren Pilotbetrieb ermöglicht. Das BMVI sollte seine Förderung auf diese Anlage beschränken und die ungeeignete Anlage zunächst nicht weiter mit Bundesmitteln finanzieren.

Das BMVI fördert den Neu- und Ausbau von Anlagen für den Containerumschlag. Dort laden Kräne Container von einem Transportmittel auf das andere um. Ein neuartiger, noch nicht erprobter Anlagentyp sind sogenannte MegaHubs. Diese hochleistungsfähigen Anlagen sollen neben dem konventionellen Umschlag von Containern zwischen Güterzügen und Lastkraftwagen zusätzlich den schnellen Umschlag zwischen Güterzügen ermöglichen.

Das BMVI will nahezu zeitgleich zwei MegaHubs an den Standorten Lehrte und Duisburg finanzieren. Es ist bisher nicht nachgewiesen, dass solche Anlagen wirksam und wirtschaftlich sind. Dies ist zunächst durch den Betrieb einer Pilotanlage zu überprüfen. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich die Anlage in Lehrte wegen veränderter Rahmenbedingungen nicht mehr als Pilotanlage eignet. Er hat aufgezeigt, dass mit der Anlage in Duisburg wesentlich schneller und kostengünstiger erprobt werden kann, ob MegaHubs wirksam und wirtschaftlich sind. Der Bundesrechnungshof hat das BMVI daher aufgefordert, sich auf die Förderung der Anlage in Duisburg als Pilotanlage zu beschränken und den MegaHub in Lehrte zunächst nicht weiter mit Bundesmitteln zu finanzieren.

40 Konzeptionslose Öffentlichkeitsarbeit vermeiden

Ohne Nachweis des entsprechenden Bedarfs hat das BMVI eine halbe Million Euro für die baubegleitende Öffentlichkeitsarbeit eines Wasserstraßen-Neubauamtes bewilligt. Das BMVI nahm damit Nachteile für den Bundeshaushalt in Kauf.

Ein Wasserstraßen-Neubauamt (Amt) beauftragte für 0,5 Mio. Euro eine Agentur, drei geplante Bauvorhaben mit Öffentlichkeitsarbeit zu begleiten. Die Agentur hatte Maßnahmen für 6,5 Mio. Euro vorgeschlagen, das Amt zunächst 1,4 Mio. Euro beim BMVI beantragt, dieses jedoch nur 0,5 Mio. Euro bewilligt. Dieser Betrag sei bei ähnlichen Projekten üblich. Welchen Informationsbedarf die von den Bauvorhaben betroffene Bevölkerung hat, hatte das Amt nicht ermittelt. Weder das Amt noch das BMVI ließen erkennen, nach welchen sachlichen Kriterien sie die beauftragten Maßnahmen aus den von der Agentur vorgeschlagenen auswählten. Das Vorgehen des Amtes bezeichnet das BMVI als „Pilotmaßnahme".

Das BMVI hätte die Mittel nicht bewilligen dürfen. Es rechtfertigt sein Vorgehen damit, dass die Öffentlichkeit bei großen Vorhaben im Allgemeinen frühzeitig beteiligt werden müsse. Um nicht unnötig Haushaltsmittel auszugeben, hätte das Amt jedoch zunächst den Handlungsbedarf analysieren und dafür das konkrete Informationsinteresse der Öffentlichkeit an den Baumaßnahmen ermitteln müssen. Denn die frühzeitige Bürgerbeteiligung soll ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen den Betroffenen und der Verwaltung aufbauen. Dazu müssen aber die Anliegen und Bedenken der Betroffenen bekannt sein.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI im konkreten Fall aufgefordert, zunächst das Informationsinteresse der Betroffenen ermitteln zu lassen. Dann sollte es entscheiden, inwieweit Öffentlichkeitsarbeit erforderlich ist. Für die Zukunft sollte das BMVI nur noch dann Haushaltsmittel für Öffentlichkeitsarbeit bereitstellen, wenn projektbezogene Erkenntnisse zum Informationsinteresse Betroffener vorliegen und diese Erkenntnisse maßgeblich für die Auswahl der Maßnahmen sind. Im Falle externer Unterstützung sollte es deren Notwendigkeit im Einzelfall nachweisen.

41 Bund verzichtet auf Einnahmen durch Werbung auf Rastanlagen an Bundesautobahnen

Das BMVI hat einen Vorschlag des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen, seine Rastanlagen an Bundesautobahnen für Außenwerbung zu nutzen. Dadurch verzichtet der Bund auf Einnahmen in Millionenhöhe, die einen Beitrag zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur leisten könnten.

Werbung im Außenbereich ist für Kommunen und ihre Verkehrsbetriebe sowie für die Deutsche Bahn AG eine bedeutende Einnahmequelle. Züge, Haltestellen und Bahnhöfe dienen im Regelfall auch als Werbefläche. Die rund 2 000 Rastanlagen an Bundesautobahnen sind dagegen weitgehend frei von Werbung.

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Zulässigkeit von Außenwerbung auf Rastanlagen an Bundesautobahnen. Er stellte fest, dass Außenwerbung im Bereich der Fahrgassen sowie auf Park- und Grünflächen der Rastanlagen rechtlich möglich ist, sofern die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs nicht gefährdet werden. Das BMVI gestattet Werbung in den genannten Bereichen auf Rastanlagen bislang nur im geringen Umfang. Es erzielte im Jahr 2014 Einnahmen von 10 000 Euro. Durch Werbung im Bereich der Fahrgassen sowie auf Park- und Grünflächen könnte der Bund Einnahmen in Millionenhöhe erzielen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert zu prüfen, ob und wie Werbung auf Rastanlagen an Bundesautobahnen zugelassen und als neue Einnahmequelle genutzt werden kann.

42 Fehlender Überblick über Schwertransporte auf Bundesfernstraßen – Zahl der gesperrten Brücken steigt

Das BMVI weiß nicht, welche Routen durch Schwerverkehr besonders belastet sind. Denn es hat versäumt, sich einen Überblick über die Zahl der erlaubnispflichtigen Schwertransporte, ihre Gesamtgewichte, Achslasten und Fahrstrecken zu verschaffen. Obwohl es mit den Ländern anders vereinbart ist, melden sie ihm die erlaubten Schwertransporte auf Bundesfernstraßen nicht. Das BMVI kann den Ländern in der Folge nicht gezielt die notwendigen Haushaltsmittel bereitstellen, um insbesondere überlastete Brücken zu sanieren.

Der Schwerverkehr – hauptsächlich die Transporte über 40 Tonnen Gesamtgewicht – nimmt seit Jahren stark zu. Er belastet und beschädigt vor allem Brücken sehr stark. In den vergangenen Jahren mussten deshalb vermehrt Strecken ganz oder teilweise für den Schwerverkehr gesperrt werden.

Schwertransporte auf öffentlichen Straßen mit Gesamtgewichten über 40 Tonnen benötigen eine Erlaubnis des jeweiligen Landes. Es prüft, ob die gewählte Fahrstrecke mit ihren Brücken ausreichend belastbar und verkehrssicher ist. Die Länder nutzen dabei ein seit dem Jahr 2006 gemeinsam mit dem Bund entwickeltes IT-System. Das BMVI hatte mit ihnen vereinbart, dass sie ihm aus dem IT-System die erteilten Erlaubnisse mit Daten zu Gesamtgewicht, Achslasten und Fahrstrecke mitteilen. Dazu sollte das IT-System weiter entwickelt werden. Das BMVI fordert diese Daten jedoch bis heute nicht ein. Zudem entwickelten Bund und Länder das IT-System noch nicht mit allen vorgesehenen Modulen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, die Länder zu veranlassen, die Daten zu Schwertransporten einheitlich zu erfassen und ihm zu melden. Dazu sollte das IT-System mit allen Modulen weiter entwickelt werden. Das BMVI kann dann die besondere Belastung von Straßen und Brücken auf den Hauptrouten in seinen Haushaltsplanungen berücksichtigen. Wenn alle Länder ihre Daten melden, kann das BMVI auch Ländergrenzen überschreitende Schwertransporte einbeziehen.

43 Verzögerungen und Umbau bei abzustufender Bundesstraße belasten den Bund unzulässig mit 3,4 Mio. Euro

Das Land Sachsen-Anhalt hat eine Bundesstraße sieben Jahre verspätet zur Landesstraße abgestuft. Hierdurch belastete es den Bund ungerechtfertigt mit 1,7 Mio. Euro. Auch beteiligte es den Bund zu Unrecht mit weiteren 1,7 Mio. Euro an den Kosten für den Um- und Ausbau der Straße.

Zwei Abschnitte der neuen Bundesstraße (B) 6n in Sachsen-Anhalt ersetzen die B 6alt mit der Ortsdurchfahrt Wernigerode. Sie wurden in den Jahren 2002 und 2003 für den Verkehr freigegeben. Bund und Land hatten vereinbart, die Ortsdurchfahrt zu Beginn des Folgejahres von einer Bundesstraße zur Landesstraße abzustufen. Dies entsprach den gesetzlichen Vorgaben. Damit hätte nicht mehr der Bund, sondern das Land die Straße unterhalten müssen.

Das Land stufte die Straße erst Anfang 2011, also sieben Jahre später, ab. Der Bundesrechnungshof hat geschätzt, dass der Bund in den Jahren 2004 bis 2011 mindestens 1,7 Mio. Euro für die Unterhaltung der Straße zahlen musste. Er hat gefordert, dass der Bund diese Mittel vom Land zurückfordert.

Zusätzlich beteiligte das Land den Bund am Um- und Ausbau der Ortsdurchfahrt mit weiteren 1,7 Mio. Euro. Beispielsweise baute es einen Kreisverkehr und einen Radweg. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes durfte das Land zulasten des Bundes unterlassene Unterhaltungsarbeiten nachholen. Um- und Ausbau zählen jedoch nicht dazu. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass der Bund auch diese 1,7 Mio. Euro vom Land zurückfordert.

Das BMVI hat den vom Bundesrechnungshof festgestellten Sachverhalt bestätigt. Zur Rückforderung hat es sich nicht geäußert. Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Auffassung, dass das BMVI 3,4 Mio. Euro vom Land zurückfordern muss.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

44 Entwicklung des Einzelplans 14

Die Aufgaben der Bundeswehr leiten sich aus den Zielen deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik ab. Die erforderlichen Haushaltsmittel stellt der Einzelplan 14, der sogenannte Verteidigungshaushalt, bereit. Im Jahr 2015 entfielen auf den Verteidigungshaushalt 34 Mrd. Euro, für das Jahr 2017 sind Ausgaben von 36,6 Mrd. Euro und damit 11 % der Gesamtausgaben des Bundes vorgesehen.

Einzelplan 14
Bundesministerium der Verteidigung

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	33 986,3	34 287,8	36 611,6
Einnahmen des Einzelplans	811,3	242,1	412,0
Verpflichtungsermächtigungen	3 428,6	17 114,0	23 480,4
	Planstellen/Stellen		
Personal	246 175[a]	261 107	258 419

Erläuterung:
a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Die Ausgaben für internationale Verpflichtungen sollen von 970 Mio. Euro im Jahr 2016 auf 1,3 Mrd. Euro im Jahr 2017 um 37,4 % steigen. Für Wehrforschung Entwicklung und Erprobung sind 1,1 Mrd. Euro, und damit rund 351 Mio. Euro (46,9 %) mehr vorgesehen als im Jahr 2016. Das BMVg beabsichtigt, mehrere größere Entwicklungsvorhaben in Auftrag zu geben. Dazu gehören vor allem das „Taktische Luftverteidigungssystem“ und das „System Signalerfassende Luftgestützte Weiträumige Überwachung und Aufklärung“. Die militärischen Beschaffungen sollen um 266 Mio. Euro auf 4,8 Mrd. Euro steigen.

Im Jahr 2015 gab das BMVg für militärische Beschaffungen 482,3 Mio. Euro (11,8 %) weniger aus als geplant. Wie in den Vorjahren verzögerten sich Vertragsabschlüsse und Leistungserbringung bei der Beschaffung von mehreren Waffensystemen. Im Haushaltsvollzug 2015 hat das BMVg die eingesparten Mittel auf der Grundlage entsprechender Haushaltsvermerke u. a. ausgegeben für den

Erwerb von Beteiligungen an Gesellschaften (221,8 Mio. Euro), Verwaltungsausgaben im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen (62,8 Mio. Euro), Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerentgelte (59 Mio. Euro) und Beihilfen (29,6 Mio. Euro).

Im Jahr 2016 kündigte das BMVg eine „Trendwende Material“ und eine „Trendwende Personal“ an. Nach Auffassung des BMVg werden bis zum Jahr 2030 Rüstungsinvestitionen von 130 Mrd. Euro erforderlich sein, um die Materialbeschaffung nicht mehr an einer festen Obergrenze zu orientieren, sondern flexibel an den Aufgaben der Bundeswehr. Der Finanzplan sieht bis zum Jahr 2020 einen Anstieg des Verteidigungshaushaltes auf 39,2 Mrd. Euro vor, das wären 4,9 Mrd. Euro mehr als im Jahr 2016. Durch diesen Anstieg entstünden nach Einschätzung des BMVg insbesondere ab dem Jahr 2019 mehr Gestaltungsspielräume für militärische Investitionen.

Als Kernbestandteil der „Trendwende Personal“ will das BMVg die Zahl der militärischen Planstellen bis zum Jahr 2023 um rund 7 000 erhöhen. Außerdem sollen die Streitkräfte durch Umstrukturierungen um 7 400 Soldatinnen und Soldaten verstärkt werden. Der Haushalt 2017 setzt den bisherigen Planstellenabbau daher nicht weiter fort. Die Zahl der Planstellen und Stellen für die zivilen Beschäftigten wollte das BMVg ursprünglich bis Ende 2017 auf 56 000 reduzieren. Diese Zielgröße soll um rund 4 400 auf rund 60 400 steigen. Für das Jahr 2017 sind noch rund 78 000 Planstellen und Stellen im Einzelplan 14 vorgesehen. Das BMVg geht davon aus, dass sich die neue Zielgröße frühestens im Jahr 2027 auf die Haushaltsansätze auswirken wird, da es bis dahin weiterhin Stellen abbauen muss. Ab dem Jahr 2017 soll ein „Personalboard“ beim BMVg jährlich eine Prognose zum Personalbedarf der nächsten sieben Jahre abgeben und damit die Haushaltsaufstellung unterstützen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVg seine gesamte Personalbedarfsplanung auf eine tragfähige Grundlage stellt. Er empfiehlt dem BMVg, diesen Prozess mit den eigenen Behörden zu erarbeiten. Außerdem sollte es die Aufgaben, die Geschäftsprozesse und den Personalbedarf seiner Personalgewinnungsorganisation analysieren, bevor es diese erneut ändert.

45 Mangelhafte Erlös- und Kostenverteilung bei der privatärztlichen Behandlung in Bundeswehrkrankenhäusern

Das BMVg hat seine Regelungen zur privatärztlichen Behandlung durch Fachärztinnen und -ärzte an Bundeswehrkrankenhäusern seit 20 Jahren nicht überarbeitet. Es ist nicht sichergestellt, dass Erlöse und Kosten zwischen dem Bund und den Ärztinnen und Ärzten sachgerecht verteilt werden. Aufgrund einer Prüfung des Bundesrechnungshofes hat das BMVg zwar zugesagt, seine Regelungen anzupassen. Wesentlichen Empfehlungen will es jedoch nicht nachkommen.

Viele Fachärztinnen und -ärzte an Bundeswehrkrankenhäusern dürfen Privatpatientinnen und -patienten auf eigene Rechnung behandeln. In den Jahren 2012 bis 2014 beliefen sich ihre Honorarforderungen auf 66 Mio. Euro. Die Bundeswehr erlaubt diese Nebentätigkeit, um für den Beruf der Sanitätsoffizierin oder des Sanitätsoffiziers qualifiziertes medizinisches Personal zu gewinnen und zu binden. Allerdings darf die Nebentätigkeit dienstliche Interessen der Bundeswehr nicht beeinträchtigen. Deshalb sind ihr gesetzliche Grenzen gesetzt, etwa bei der Höhe des Zusatzverdienstes. Zudem müssen die Fachärztinnen und -ärzte die Kosten der von ihnen genutzten Krankenhauseinrichtung erstatten.

Die Regelungen der Bundeswehr zur privatärztlichen Behandlung sind seit 20 Jahren unverändert. Sie werden den Kostenstrukturen der heutigen hoch technisierten Medizin nicht mehr gerecht. Die Bundeswehr prüfte nicht, ob die Fachärztinnen und -ärzte die gesetzlichen Grenzen ihrer Nebentätigkeit einhielten. In einem Bundeswehrkrankenhaus überschritt mehr als die Hälfte von ihnen die Obergrenze für den Zusatzverdienst. In der Spitze war er mehr als doppelt so hoch wie das Jahresgehalt. Nachgeordnete Ärztinnen und Ärzte, die sie bei ihrer privatärztlichen Behandlung unterstützten, beteiligten sie an ihren Zusatzverdiensten mitunter nicht oder nur geringfügig. Ein Bundeswehrapotheker erzielte bei der Herstellung von Arzneimitteln für Privatpatientinnen und -patienten hohe Gewinne für sich, indem er die benötigten Wirkstoffe zum Großkundenpreis der Bundeswehr kaufte. Das BMVg kannte diese unbefriedigende Abrechnungspraxis seit Jahren.

Das BMVg hat zwar zugesagt, seine Regelungen zur privatärztlichen Behandlung zu überarbeiten. Wesentlichen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes will es allerdings nicht nachkommen. Es ist deshalb noch nicht sichergestellt, dass Erlöse und Kosten der privatärztlichen Behandlung in Bundeswehrkrankenhäusern angemessen verteilt werden.

46 Bundesministerium der Verteidigung ließ Einsparpotenzial von 2 Mio. Euro bei einer Baumaßnahme ungenutzt

Mindestens 2 Mio. Euro hätte das BMVg beim Neubau eines Lehrsaal- und Dienstgebäudes einsparen können. Es genehmigte den Bau einer Fassade mit überdimensionierten Glasflächen und unnötigen Balkonen. Seine Entscheidung beruhte auf einer mangelhaften Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Diese Baumaßnahme darf deshalb keine Referenz für künftige Dienst- und Ausbildungsgebäude des BMVg sein.

Das BMVg beabsichtigt, Dienst- und Ausbildungsgebäude mit einem Investitionsvolumen von insgesamt 700 Mio. Euro zu errichten. Bei einem dieser Neubauten für 48 Mio. Euro kritisierte der Bundesrechnungshof u. a. die geplante Fassade wegen ihrer großflächigen, nicht zu öffnenden Fenster und der umlaufenden Balkone als unwirtschaftlich. Das BMVg sollte die Glasflächen reduzieren und mehr zu öffnende Fenster einbauen. Damit ließen sich diese von innen reinigen und die Balkone wären entbehrlich.

Auf Betreiben des Bundesrechnungshofes änderte das BMVg die Planung. Es verkleinerte die Glasflächen. Auf die Balkone verzichtete es jedoch nicht. Das BMVg rechtfertigte dies mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Diese setzte aber entstehende Kosten unzutreffend oder unvollständig an.

Der Bundesrechnungshof hat die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als mangelhaft und daher nicht belastbar beanstandet. Bei Verzicht auf die Balkone hätte das BMVg mindestens 2 Mio. Euro einsparen können. Diese Baumaßnahme darf deshalb keine Referenz für künftige Dienst- und Ausbildungsgebäude des BMVg sein. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVg alle Möglichkeiten einer wirtschaftlichen und sparsamen Planung und Bauausführung nutzt.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG)

47 Entwicklung des Einzelplans 15

Das BMG ist für den rechtlichen Rahmen der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung zuständig und bezuschusst die Krankenkassen. Daneben verfügt es über Regelungskompetenzen auf dem Gebiet der Gesundheit und befasst sich mit Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und zur Krankheitsbekämpfung. Fünf nachgeordnete Behörden unterstützen es bei seinen Aufgaben.

Die Ausgaben im Einzelplan 15 im Haushaltsjahr 2015 beliefen sich auf 12,1 Mrd. Euro und machten 3,9 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt aus.

Einzelplan 15
Bundesministerium für Gesundheit

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	12 072,1	14 572,9	15 096,1
Einnahmen des Einzelplans	125,7	110,9	99,2
Verpflichtungsermächtigungen	51,8	69,9	69,5
	Planstellen/Stellen		
Personal	1 978[a, b]	2 167[b]	2 204[b]

Erläuterung:
a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.
b Ohne außerhalb der Stellenpläne geführtes wissenschaftsnahes Personal (Ist-Besetzung am 1. Juni 2015: 599).

- Mit 11,5 Mrd. Euro im Jahr 2015 macht der Zuschuss, mit dem der Bund pauschal Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen abgilt, 95 % der Ausgaben des Einzelplans 15 aus. Er fließt mit den Beiträgen der Mitglieder an den vom Bundesversicherungsamt verwalteten Gesundheitsfonds. Aus dem Gesundheitsfonds erhalten die Krankenkassen Zuweisungen für ihre Leistungs- und Verwaltungsausgaben. Im Jahr 2016 steigt der Bundeszuschuss auf 14 Mrd. Euro. Ab dem Jahr 2017 ist ein Bundeszuschuss von 14,5 Mrd. Euro vorgesehen, der in den Folgejahren stabil bleiben soll.
- In seinen Bemerkungen 2015 beanstandete der Bundesrechnungshof Versäumnisse des Bundesversicherungsamtes im Zusammenhang mit der kritischen wirtschaftlichen Lage einer Arbeitsgemeinschaft. In einem weiteren Prüfungsschwerpunkt hat der Bundesrechnungshof sich mit der Versorgung der

Versicherten mit Hilfsmitteln befasst und Mängel im Qualifizierungsverfahren für Leistungserbringer festgestellt. Die Leistungsqualität ist oft von Zuzahlungen der Versicherten abhängig. Eine Unterversorgung mit Hilfsmitteln kann jedoch zu Folgeerkrankungen und langfristig zu Mehrbelastungen der Krankenkassen führen.

- 40 Mio. Euro wendete das BMG im Jahr 2015 für Maßnahmen der Gesundheitsprävention auf. Daneben setzte es 72 Mio. Euro ein für Ressortforschung, Modellvorhaben und institutionell geförderte Forschungseinrichtungen. Für internationale Aufgaben verwendete es 32 Mio. Euro.
- Die Einnahmen aus Gebühren für die Zulassung und Prüfung von Arzneimitteln, Impfstoffen und Medizinprodukten sind im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr deutlich gesunken. Auch für die kommenden Jahre rechnet das BMG mit 12 Mio. Euro an Mindereinnahmen.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

48 Entwicklung des Einzelplans 16

Das BMUB ist für die Umwelt- und Baupolitik des Bundes federführend. Zu seinen Aufgaben gehören Umweltschutz, nationaler und internationaler Klimaschutz, Naturschutz, Reaktorsicherheit und Strahlenschutz, Wohnungswesen und Städtebau sowie Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn. Im Jahr 2015 gab es 3,6 Mrd. Euro aus. Für das Jahr 2016 sind Ausgaben von 4,5 Mrd. Euro veranschlagt; für das Jahr 2017 sind Ausgaben von 5,5 Mrd. Euro vorgesehen.

Einzelplan 16
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	3 588[a]	4 544	5 455
Einnahmen des Einzelplans	860[a]	659	765
Verpflichtungsermächtigungen	1 099	1 910	2 383
	Planstellen/Stellen		
Personal	3 984[b]	4 556	4 649

Erläuterungen:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen.
b Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Das BMUB gab im Jahr 2015 für den Bereich Wohnungswesen und Städtebau 2,1 Mrd. Euro aus. Mit veranschlagten 2,8 Mrd. Euro im Jahr 2016 hat dieser Bereich weiterhin die finanziell größte Bedeutung. Hohe Ausgaben entstanden auch für die Endlagerung radioaktiver Abfälle mit 380 Mio. Euro im Jahr 2015. Für das Jahr 2016 sind 437 Mio. Euro veranschlagt. Der Klimaschutz beanspruchte 343 Mio. Euro im Jahr 2015. 418 Mio. Euro sind für das Jahr 2016 vorgesehen.

Die Länder erhalten in den Jahren 2017 und 2018 bis zu 1,5 Mrd. Euro Kompensationszahlungen aus dem Einzelplan 16. Die Bundesregierung begründet dies damit, dass die Finanzhilfen zur sozialen Wohnraumförderung entfallen sind. Zusätzlich fördert der Bund den Städtebau mit jährlich 300 Mio. Euro.

Die Endlagerung radioaktiver Abfälle führt zu finanziellen Risiken für den Einzelplan 16. Die vorgesehenen Ausgaben von 483,6 Mio. Euro im Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2017 beruhen lediglich auf groben Schätzungen. Eine neue bundeseigene Gesellschaft soll Endlager künftig planen, betreiben und stilllegen. Im Entwurf des Bundeshaushalts 2017 ist noch nicht berücksichtigt, wie sich die Neuorganisation bei der Endlagerung auf die Stellen und Ausgaben der zuständigen Bundesbehörden auswirkt.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

49 Entwicklung des Einzelplans 17

Das BMFSFJ ist für die Politikfelder Familien, ältere Menschen, Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Jugend zuständig.

Dem BMFSFJ als Bundesoberbehörden unterstellt sind die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien und das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist organisatorisch beim BMFSFJ angesiedelt.

Im Jahr 2015 lagen die Ausgaben des BMFSFJ bei 8,7 Mrd. Euro.

Einzelplan 17
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	8 687,9	9 103,7	9 195,8
Einnahmen des Einzelplans	83,1	69,4	76,2
Verpflichtungsermächtigungen	234,6	636,1	967,4
	Planstellen/Stellen		
Personal	1 278[a]	1 413	1 424

Erläuterung:
a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Der Einzelplan 17 wird durch gesetzliche Leistungen für die Familien geprägt. Dazu gehört beispielsweise das Elterngeld. Die gesetzlichen Leistungen für die Familien hatten mit 88 % im Jahr 2015 den größten Anteil am Einzelplan 17.

50 Bundesaufsicht über den Forderungseinzug beim Elterngeld mangelhaft

Das BMFSFJ hat nicht ausreichend beaufsichtigt, wie Elterngeldstellen zu Unrecht gezahltes Elterngeld zurückfordern. Elterngeldstellen nutzten das vorgeschriebene Kassensystem des Bundes uneinheitlich oder gar nicht. Die Höhe der Forderungen ist dem BMFSFJ dadurch nicht bekannt.

Das vom Bund finanzierte Elterngeld soll Eltern nach der Geburt des Kindes finanziell unterstützen. Die Länder führen das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) aus und haben die Aufgabe unterschiedlichen Behörden (Elterngeldstellen) übertragen. Elterngeldstellen müssen zu Unrecht gezahltes Elterngeld zurückfordern und jede Forderung im sogenannten Zahlungsüberwachungsverfahren (ZÜV) des Bundes erfassen. Das BMFSFJ und die Länder müssen bei ihrer Aufsicht sicherstellen, dass die Elterngeldstellen das BEEG korrekt ausführen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BMFSFJ seine Aufsicht über die Rückforderung von Elterngeld nur lückenhaft ausübte. Es hatte mit den Ländern nicht abgestimmt, welche Mindeststandards bei der Aufsicht einzuhalten sind. Das BMFSFJ wusste nicht, dass Elterngeldstellen Forderungen unterschiedlich und unwirtschaftlich zurückforderten; das ZÜV nutzten sie uneinheitlich oder gar nicht. Dem BMFSFJ ist dadurch nicht bekannt, in welcher Höhe Forderungen beim Elterngeld bestehen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMFSFJ aufgefordert sicherzustellen, dass alle Elterngeldstellen die Forderungen korrekt im ZÜV erfassen. Ferner muss es seine Aufsicht verbessern und mit den Ländern Mindeststandards für deren Aufsicht entwickeln.

Bundesverfassungsgericht

51 Entwicklung des Einzelplans 19

Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe ist ein selbstständiger und unabhängiger Gerichtshof. Es wacht über die Einhaltung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Die Entscheidungen binden alle Gerichte, Behörden sowie die Verfassungsorgane von Bund und Ländern. Im Haushaltsjahr 2015 gab das Bundesverfassungsgericht 32 Mio. Euro aus.

Einzelplan 19
Bundesverfassungsgericht

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	32,01	29,19	31,05
Einnahmen des Einzelplans	0,43	0,04	0,04
Verpflichtungsermächtigungen	0	0,4	0
	Planstellen/Stellen		
Personal	163[a]	173	178

Erläuterung:
a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

52 Entwicklung des Einzelplans 23

Das BMZ gestaltet die Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Es gab 6,5 Mrd. Euro im Jahr 2015 aus. Die Ausgaben sollen im Jahr 2016 auf 7,4 Mrd. Euro und im Jahr 2017 weiter auf 8,0 Mrd. Euro steigen.

Einzelplan 23
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
		in Mio. Euro	
Ausgaben des Einzelplans	6 513,7	7 406,8	7 987,0
Einnahmen des Einzelplans	759,5	620,2	930,6
Verpflichtungsermächtigungen	5 589,7	7 400,0	8 934,5
		Planstellen/Stellen	
Personal	727[a]	760	775

Erläuterung:
a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Die Einnahmen von 760 Mio. Euro des Einzelplans 23 im Jahr 2015 stammen vor allem aus Tilgungen und Zinsen für Darlehen aus der Finanziellen Zusammenarbeit.

Die Bundesregierung will nach wie vor den Anteil der öffentlichen Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit am deutschen Bruttonationaleinkommen auf 0,7 % erhöhen. Er lag in den Jahren 2006 bis 2013 zwischen 0,35 und 0,39 % und stieg im Jahr 2014 auf 0,42 % (12,5 Mrd. Euro). Der Anteil der öffentlichen Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit am deutschen Bruttonationaleinkommen beträgt für das Jahr 2015 nach vorläufiger Berechnung 0,52 % (16,0 Mrd. Euro). Der Anstieg gegenüber dem Jahr 2014 ist im Wesentlichen auf die Aufnahme von Flüchtlingen im Inland zurückzuführen. Dafür aufgewendete Mittel sind teilweise auf die öffentlichen Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit anzurechnen. Aber auch ohne Berücksichtigung der Flüchtlingskosten im Inland stiegen diese Leistungen im Vergleich zum Vorjahr um 6 %.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

53 Entwicklung des Einzelplans 30

Das BMBF hat die Aufgabe, Bildung, Wissenschaft und Forschung zu fördern. Im Jahr 2017 sind dafür 17,6 Mrd. Euro im Einzelplan 30 vorgesehen, dies sind 7,1 % mehr als im Vorjahr.

Einzelplan 30
Bundesministerium für Bildung und Forschung

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	15 195,7	16 400,3	17 557,5
Einnahmen des Einzelplans	176,3	83,9	36,3
Verpflichtungsermächtigungen	2 985,3	8 022,0	6 882,5
	Planstellen/Stellen		
Personal	854[a]	1 014	1 029

Erläuterung:
a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Einen Großteil seiner Mittel stellt der Bund den Ländern zur Verfügung, um sie bei ihren bildungspolitischen Aufgaben finanziell zu entlasten. So waren im Jahr 2015 54,7 % der Ausgabemittel im Einzelplan 30 durch Bund-Länder-Vereinbarungen gebunden. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es erforderlich, dass das BMBF die verschiedenen Formen der finanziellen Unterstützungen und ihrer Wirkungen in einer Gesamtbetrachtung transparent macht. Nur dann kann bewertet werden, inwieweit die mit dem Einsatz der Bundesmittel verbundenen Erwartungen erfüllt werden.

Mit 5,8 Mrd. Euro beabsichtigt das BMBF, Wissenschaftseinrichtungen im Jahr 2017 institutionell zu fördern. Die Einrichtungen betonen zwar die hohe Bedeutung der in den letzten Jahren flexibilisierten Rahmenbedingungen. Wie sich dies auf ihre wissenschaftliche Leistungsfähigkeit und auf den Einsatz der Bundesmittel auswirkt, wird jedoch bislang nicht hinreichend klar.

Auf der Grundlage von Hinweisen des Bundesrechnungshofes hat das BMBF begonnen, die Erfolgskontrollen für Förderprogramme und -projekte zu vereinheitlichen und zu intensivieren. Überdies wird das BMBF geförderte Großprojekte intensiver analysieren und begleiten müssen. Denn bei einigen Vorhaben sind erhebliche Planungs- und Steuerungsdefizite aufgetreten, die finanzielle Risiken für den Bund bedeuten oder die Ziele des Bundes beeinträchtigen können.

54 83 Mio. Euro Bundesmittel für den Aufbau einer Forschungseinrichtung ohne gesicherte Perspektive

Das BMBF fördert seit dem Jahr 2009 mit finanzieller Beteiligung des Sitzlandes Brandenburg den Aufbau und den Betrieb eines Instituts für Nachhaltigkeitsforschung mit Projektmitteln. Es hatte die Absicht, das Institut auf eine dauerhafte finanzielle Grundlage zu stellen und in eine institutionelle Förderung zu überführen. Es versäumte aber, hierfür frühzeitig ein konkretes Planungs- und Finanzierungskonzept zu erarbeiten und eine solide Finanzierungsperspektive mit dem Land, den Wissenschaftsorganisationen und dem Bundesministerium der Finanzen zu klären.

Das BMBF fördert seit dem Jahr 2009 das „Institute for Advanced Sustainability Studies“ (IASS) mit Projektmitteln, ohne die konkreten Perspektiven für eine anschließende institutionelle Finanzierung zu klären. Der Wissenschaftsrat hielt im Jahr 2014 die Qualität der Forschung des IASS für noch nicht befriedigend und forderte eine konzeptionelle und organisatorische Weiterentwicklung. Er empfahl, das Institut nach fünf Jahren erneut zu evaluieren und die Projektförderung zunächst fortzuführen. Das BMBF entschied daraufhin, die Förderung in der bisherigen Form bis Ende 2023 zu verlängern. Die Finanzierungsperspektive für das Institut nach diesem Zeitpunkt ist nach wie vor offen.

Der Bundesrechnungshof hält es grundsätzlich für nicht vertretbar, Projektförderungen als quasi-institutionelle Finanzierung über zeitlich eng begrenzte Anlaufphasen hinaus zu nutzen. Er hat die fehlende klare Perspektive für die Förderung des Instituts beanstandet. Das BMBF muss schnellstmöglich klären, ob, mit welchen Beteiligten und unter welchen Voraussetzungen die beabsichtigte dauerhafte Förderung des IASS finanziert werden kann.

55 Helmholtz-Zentrum Berlin muss bei längeren Betriebsunterbrechungen eines Großgerätes sein Personal wirtschaftlich einsetzen

Das Helmholtz-Zentrum Berlin hat nicht geplant, wie es sein Personal während lang andauernder Betriebsunterbrechungen eines Großgerätes wirtschaftlich einsetzen kann. Das BMBF, von dem das Helmholtz-Zentrum jährlich mehr als 100 Mio. Euro Zuwendungen erhält, hat dies hingenommen. Für künftige Fälle müssen BMBF und Helmholtz-Zentrum besser vorsorgen.

Das Helmholtz-Zentrum Berlin für Materialien und Energie (HZB) betreibt zwei wissenschaftliche Großgeräte, u. a. eine Neutronenquelle. Ein großer Teil seiner mehr als 1 100 Beschäftigten arbeitet forschend oder in der technischen Unterstützung mit den Großgeräten. Das BMBF fördert das HZB im Jahr 2016 mit Zuwendungen von mehr als 100 Mio. Euro.

Von Oktober 2010 bis Februar 2015 konnten die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler die Neutronenquelle für insgesamt 32 Monate aufgrund von geplanten und ungeplanten Betriebsunterbrechungen nicht nutzen. Nach Angaben des HZB betrafen die Betriebsunterbrechungen rund 30 Vollzeitäquivalente (VZÄ) wissenschaftliches und rund 60 VZÄ technisches Personal. Das HZB konnte dieses Personal nur teilweise mit Ersatztätigkeiten auslasten.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das HZB nicht geplant hatte, wie seine Beschäftigten bei längeren Betriebsunterbrechungen eines Großgerätes wirtschaftlich eingesetzt werden sollen. Das HZB hat nun das Risiko unterbeschäftigten Personals bei unplanmäßigen Betriebsunterbrechungen in seinen Risikokatalog aufgenommen. Der Bundesrechnungshof erkennt dies an. Das BMBF sollte darauf hinwirken, dass alle Helmholtz-Zentren Vorkehrungen für den Fall längerer Betriebsunterbrechungen von Großgeräten treffen.

56 Bundesministerium für Bildung und Forschung muss Rückzahlung von Bildungskrediten sicherstellen

Im Auftrag des BMBF hat das Bundesverwaltungsamt in den Jahren 2006 bis 2014 aus dem Bundeshaushalt 109 Mio. Euro für nicht bediente Bildungskredite an die Kreditanstalt für Wiederaufbau gezahlt. Davon erhielt es nur 19 Mio. Euro von den Kreditnehmern zurück. Mitursächlich für die Differenz sind Bearbeitungsrückstände des Bundesverwaltungsamtes. Sie führten zu verspäteten Einnahmen und dauerhaften Einnahmeverlusten. Das BMBF muss dafür sorgen, dass das Bundesverwaltungsamt Rückforderungen von Bildungskrediten zügig und vollständig bearbeitet.

Seit dem Jahr 2001 können Studierende sowie Schülerinnen und Schüler in fortgeschrittenen Ausbildungsphasen einen zinsgünstigen Kredit erhalten (Bildungskredit). Die Kredite bewilligt das Bundesverwaltungsamt (BVA) im Auftrag des BMBF. Die Kreditverträge schließt die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) mit den Geförderten und zahlt die Kredite aus. Der Bund übernimmt gegenüber der KfW eine Ausfallbürgschaft für nicht fristgemäß zurückgezahlte Kredite (Bundesgarantie).

Das BVA zahlte in den Jahren 2006 bis 2014 eine Garantiesumme von 109 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt an die KfW. Es erhielt bis zum Jahr 2014 nur 19 Mio. Euro von den Kreditnehmern zurück. Diese Differenz resultierte teilweise aus Bearbeitungsrückständen beim BVA. Die Zahl der betroffenen Fälle versechsfachte sich binnen fünf Jahren auf 8 500. Einzelne Vorgänge bearbeitete das BVA mehr als ein Jahr lang nicht. Beispielsweise ermittelte es Anschriften von Kreditnehmern mit großem Zeitverzug, sodass Rückzahlungsaufforderungen erst verspätet zugestellt werden konnten.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMBF nicht ausreichend für eine zügige Bearbeitung der Rückforderungen durch das BVA sorgte. Zwar hat das BMBF inzwischen Verbesserungsbedarf eingeräumt. Es sieht jedoch keine grundlegenden Probleme.

Der Bearbeitungsrückstand ist weiterhin hoch und führt zu negativen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMBF seiner fachaufsichtlichen und haushaltsrechtlichen Verantwortung nunmehr nachkommt und dafür sorgt, dass das BVA Rückforderungen zügig und vollständig bearbeitet.

57 Mehrfachzuständigkeiten bei der Förderung der Internatsunterbringung behinderter Schülerinnen und Schüler beseitigen

Das BMBF hat bislang keine Initiative ergriffen, die verwaltungsaufwendige Förderung der Internatsunterbringung behinderter Schülerinnen und Schüler zu vereinfachen. Für denselben Lebenssachverhalt sind verschiedene Ämter zuständig. Die Aufteilung der Förderung in Leistungen der Ausbildungsförderung und Leistungen der Eingliederungshilfe stellt die Leistungsempfänger jedoch finanziell nicht besser.

Leben behinderte Schülerinnen und Schüler in einem Internat, können sie für die entstehenden Kosten Förderung beantragen. Für ausbildungsbedingte Kosten erhalten sie Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), für behinderungsbedingte Kosten Eingliederungshilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII). Seit einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes im Jahr 2009 sind die Internatskosten, z. B. für Unterkunft, Verpflegung und pädagogische Betreuung, als ausbildungsbedingt anzusehen und über das BAföG zu decken. Nur darüber hinaus anfallende, spezifisch behinderungsbedingte Kosten, z. B. für eine besondere pflegerische, medizinische oder soziale Betreuung, sind von der Eingliederungshilfe zu tragen. Bis zum Jahr 2009 hatte die Eingliederungshilfe sämtliche für die Internatsunterbringung anfallenden Kosten als „behinderungsbedingt“ übernommen.

Die Leistungen nach dem BAföG trägt der Bund, die der Eingliederungshilfe die Länder. Die teilweise auf das BAföG verlagerten Leistungen führen für den Bund zu jährlichen Mehrausgaben von 60 Mio. Euro.

Durch das Nebeneinander von BAföG und Eingliederungshilfe prüfen verschiedene Leistungsträger (Ämter für Ausbildungsförderung, Träger der Eingliederungshilfe) denselben Lebenssachverhalt „Internatsunterbringung“. Dies dient allein dazu, die Finanzierung auf verschiedene Haushalte aufzuteilen; zusätzliche Leistungen erhalten die behinderten Schülerinnen und Schüler dadurch nicht. Die Mehrfachzuständigkeiten führen zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand und schwierigen Abgrenzungsfragen, wenn z. B. ein Amt für Ausbildungsförderung zu entscheiden hat, ob ein Bedarf noch ausbildungsbedingt oder schon behinderungsbedingt ist.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, zügig die Initiative für eine gesetzliche Neuregelung zu ergreifen. Ziel sollte es sein, mit einer klaren Förderstruktur und einem Antragsverfahren die Leistungen aus einer Hand zu erbringen.

Bundesschuld

58 Entwicklung des Einzelplans 32

Im Jahr 2015 lagen die Ausgaben aus dem Einzelplan 32 bei 21,8 Mrd. Euro. Die Einnahmen betrugen 1,4 Mrd. Euro. Wie bereits im Vorjahr war der Bund nicht auf neue Schulden angewiesen.

Einzelplan 32
Bundesschuld

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	21 777,6	25 227,1	20 115,4
Einnahmen des Einzelplans	1 418,7	1 529,4	1 276,2

- In der Vergangenheit nahm der Bund regelmäßig neue Schulden auf, um die Deckungslücke im Bundeshaushalt zwischen den Ausgaben und den Einnahmen auszugleichen. Dadurch stieg die Verschuldung ständig weiter an. Seit dem Jahr 2014 ist diese Entwicklung gestoppt.
- Der Bund tilgt fällige Kredite in der Regel nicht, sondern schuldet sie um (Anschlussfinanzierung). Bei einer Anschlussfinanzierung vermindert sich der Schuldenstand nicht. Der Bund verschiebt seine Belastungen aus der Verschuldung einschließlich der darauf künftig entfallenden Zinsen weiter in die Zukunft.
- Ende 2015 lag die Verschuldung des Bundes bei 1 050,9 Mrd. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr hatte sie sich um 18,5 Mrd. Euro verringert. Der Bund hat formal keine Schulden getilgt. Vielmehr führte die günstige Entwicklung des Bundeshaushalts dazu, dass der Bund im Jahr 2015 weniger Mittel über Kredite aufnahm, als er für Anschlussfinanzierungen benötigte.
- Auf der Ausgabenseite weist der Einzelplan 32 insbesondere die Zinsen aus, die der Bund für seine Schulden zahlen muss. Der Bund geht davon aus, dass die Zinsausgaben mittelfristig zwischen 19,2 und 21,9 Mrd. Euro liegen werden. Inwieweit sie sich in diesem Rahmen bewegen werden, hängt von der weiteren Entwicklung des Zinsniveaus ab.
- Nach dem Haushaltsgesetz war der Bund im Jahr 2015 ermächtigt, Gewährleistungen bis zu einer Gesamtsumme von 476,9 Mrd. Euro zu übernehmen. Diesen Ermächtigungsrahmen schöpfte er zu 76,1 % aus. Die bisher aufgelaufenen Schäden aus früheren Gewährleistungen liegen bei 6,1 Mrd. Euro und betreffen ausschließlich Gewährleistungen für die Binnenwirtschaft. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Schadenssumme mehr als halbiert.

- Außerhalb des Haushaltsgesetzes leistet der Bund Finanzhilfen und übernimmt Gewährleistungen zugunsten deutscher Unternehmen des Finanzsektors, um die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte zu erhalten. Dazu richtete er zwei Sondervermögen ein, den Finanzmarktstabilisierungsfonds und den Restrukturierungsfonds.
- Daneben hat der Bund u. a. Gewährleistungen für Kredithilfen an Griechenland sowie für die zeitlich befristete Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) übernommen, um die Finanzstabilität in der europäischen Währungsunion sicherzustellen. Im Jahr 2013 löste der neu eingerichtete, dauerhafte Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) die EFSF ab.

Allgemeine Finanzverwaltung

59 Entwicklung des Einzelplans 60

Der Einzelplan 60 Allgemeine Finanzverwaltung unterscheidet sich wesentlich von Einzelplänen der Fachressorts, die überwiegend ausgabeorientiert sind. In ihm sind vor allem diejenigen Einnahmen und Ausgaben des Bundes veranschlagt, die

- keinen inhaltlichen Bezug zu einem Ressortbereich haben oder
- Bezüge zu verschiedenen Ressortbereichen aufweisen, ohne dass einem einzelnen Ressort die Federführung zukommt.

Sein Schwerpunkt liegt auf den Steuereinnahmen (Ist 2015: 280,1 Mrd. Euro). Nach dem Haushaltsentwurf 2017 sollen sie gegenüber dem Vorjahr erneut um 4,8 % auf 301,8 Mrd. Euro steigen. Angesichts ihrer finanzwirtschaftlichen Bedeutung sind sie ein wesentlicher Bestandteil der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkungen Nrn. 61-68). In den Haushaltsjahren 2016 und 2017 sind Einnahmen aus Rücklagenentnahmen von insgesamt 12,8 Mrd. Euro vorgesehen. Die Rücklage wurde im Jahr 2015 gebildet, um Belastungen des Bundes im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in den Folgehaushalten teilweise finanzieren zu können.

Nach dem Haushaltsentwurf 2017 sind Ausgaben von 14,7 Mrd. Euro geplant. Sie sollen damit auf ungefähr gleichem Niveau wie im Vorjahr liegen.

Einzelplan 60
Allgemeine Finanzverwaltung

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
		in Mio. Euro	
Einnahmen des Einzelplans	292 044,3	303 559,6	314 915,4
Ausgaben des Einzelplans	28 092,6	14 916,3	14 653,3
Verpflichtungsermächtigungen	2 543,1	2 975,2	333,6
		Planstellen/Stellen	
Personal	–	500,0	500,0

Im Haushalt 2016 sind für Zukunftsinvestitionen Ausgaben von 1,8 Mrd. Euro vorgesehen, die von sechs Ressorts verwaltet werden. Die Mittel sind Teil eines Gesamtpakets von 10 Mrd. Euro für die Jahre 2016 bis 2018. Auch auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das BMF mit dem Haushaltsentwurf 2017 diese Mittel den Facheinzelplänen zugeordnet. Dies entspricht dem in der Bundeshaushaltsordnung verankerten Ministerialprinzip.

Im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2020 sollen die Steuereinnahmen auf 340 Mrd. Euro steigen. Sie bleiben allerdings in hohem Maß von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist es, auch in Zukunft trotz wachsender Ausgabeverpflichtung an einem ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung festhalten will. Die Steuereinnahmen bilden hierfür eine wesentliche Finanzierungsgrundlage.

Die Ausgaben sollen auf 18,1 Mrd. Euro im Jahr 2020 ansteigen. Einen erheblichen Anteil an den Ausgaben werden weiterhin die Zuschüsse an den Energie- und Klimafonds und die Postbeamtenversorgungskasse ausmachen.

60 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben soll marktübliche Wohnungsmieten vereinbaren und Miethöhe regelmäßig überprüfen

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben hat sich bei Abschluss neuer Wohnungsmietverträge grundsätzlich nicht an der marktüblichen Miete orientiert. Bei bestehenden Verträgen hat sie es überwiegend versäumt, die Mieten regelmäßig zu überprüfen und auf das ortsübliche Maß anzuheben.

Der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) gehören rund 38 000 Wohnungen. Vermietet sie diese, muss sie die am Markt erzielbaren Mieten vereinbaren. Dazu verpflichtet sie das Haushaltsrecht.

Bei Neuvermietungen (jährlich zwischen 6 % und 8 % ihres Wohnungsbestands) beschränkte sich die Bundesanstalt grundsätzlich auf die ortsübliche Vergleichsmiete. Auf die aktuell erzielbare Miete verzichtete die Bundesanstalt, obwohl sie häufig höher ist. Sie wollte dazu beitragen, den allgemeinen Anstieg der Mieten zu dämpfen. Ihr Bestand macht 0,2 % der Mietwohnungen in Deutschland aus.

Bei bestehenden Mietverhältnissen muss die Bundesanstalt die Mieten regelmäßig überprüfen und ggf. erhöhen. Hierfür hat sie ein IT-System eingeführt, um Fristen einhalten und das Verfahren überwachen zu können. Diese Möglichkeiten nutzte sie jedoch nicht. In 153 von 184 näher untersuchten Mietverhältnissen hatte sie die Miete seit mehr als drei Jahren – teilweise seit mehr als sieben Jahren – nicht überprüft.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, bei Neuvermietungen grundsätzlich die marktübliche Miete zu vereinbaren. Ausnahmen sollten nur nach klar definierten Kriterien möglich sein. Sie soll auch sicherstellen, dass die Mieten regelmäßig überprüft und auf das ortsübliche Maß erhöht werden. Dazu muss sie die Kontrollmöglichkeiten ihres IT-Systems regelmäßig nutzen und verbessern.

61 Investitionsabzugsbetrag: Förderung auf kleine und mittlere Betriebe beschränken

Der Gesetzgeber hat mit dem Investitionsabzugsbetrag eine Steuervergünstigung eingeführt, um die Wettbewerbssituation kleiner und mittlerer Betriebe zu verbessern. Die derzeitige Regelung behandelt Betriebe gleicher Größe unterschiedlich und führt dazu, dass regelmäßig auch größere Betriebe in den Genuss der Steuervergünstigung kommen.

Kleine und mittlere Betriebe können für eine geplante Investition einen steuermindernden Investitionsabzugsbetrag bilden. Die Abgrenzung der begünstigten kleinen und mittleren Betriebe von nicht begünstigten großen Betrieben erfolgt abhängig von der Art des Betriebes. Für Gewerbetreibende und Freiberufler gelten andere Größenmerkmale als für Land- und Forstwirte.

Die unterschiedlichen Größenmerkmale begünstigen einzelne große Betriebe der Land- und Forstwirtschaft. Diese werden als kleine oder mittlere Betriebe eingestuft, auch wenn sie die für Gewerbetreibende und Freiberufler maßgeblichen Größen deutlich überschreiten. Letztendlich können Land- und Forstwirte bei gleicher Betriebsgröße einen Investitionsabzugsbetrag bilden, während dies Gewerbetreibenden und Freiberuflern verwehrt ist.

Der Bundesrechnungshof sieht hierin das Gebot einer einheitlichen Besteuerung verletzt. Die Regelung verfehlt in diesen Fällen zudem ihr ursprüngliches Ziel, die Investitionskraft kleiner und mittlerer Betriebe zu stärken und Wettbewerbsnachteile gegenüber größeren Betrieben auszugleichen. Das BMF sollte sich für eine gesetzliche Änderung einsetzen, die einheitliche Größenmerkmale vorsieht und die Förderung auf kleine und mittlere Betriebe beschränkt.

62 Ungleiche Besteuerung von im Ausland eingesetzten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

Deutschland behandelt inländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die im Ausland arbeiten, steuerlich ungleich und verzichtet dabei auf Steuereinnahmen. Ein Erlass des BMF ermöglicht es, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihre Einkünfte in bestimmten Fällen nicht versteuern müssen. So entstehen „weiße Einkünfte".

Inländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die im Ausland arbeiten, bleiben mit ihrem in- und ausländischen Arbeitslohn in Deutschland einkommensteuerpflichtig. Um zu verhindern, dass sie in Deutschland und im Ausland besteuert werden, hat Deutschland mit vielen Staaten Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen. In diesen ist fast immer geregelt, dass nach deutschem Recht besteuert wird, falls im Ausland keine oder nur geringe Steuern erhoben werden.

Besteht kein Doppelbesteuerungsabkommen, erlaubt der Auslandstätigkeitserlass, ausländischen Arbeitslohn einseitig von der deutschen Besteuerung freizustellen. Dies gilt unabhängig davon, ob der Arbeitslohn im Ausland besteuert wird. Dadurch können nicht besteuerte „weiße Einkünfte" entstehen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, für die der Auslandstätigkeitserlass anzuwenden ist, werden gegenüber solchen, die in Staaten mit Doppelbesteuerungsabkommen tätig werden, fast immer ungerechtfertigt begünstigt.

Der Bundesrechnungshof hält den Auslandstätigkeitserlass für nicht mehr zeitgemäß. Deutschland tritt international dafür ein, „weiße Einkünfte" zu verhindern. Daher ist es nicht hinnehmbar, dass das deutsche Steuerrecht solche Einkünfte ausdrücklich zulässt.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, den Auslandstätigkeitserlass grundsätzlich zu hinterfragen. In jedem Fall sollte er dahingehend überarbeitet werden, dass er bei keiner oder nur geringer Besteuerung im Ausland nicht mehr angewandt wird.

63 Gesetzliche Klarstellungen bei steuerbegünstigten Baumaßnahmen erforderlich

Nach neuerer Rechtsprechung dürfen die Finanzbehörden Entscheidungen über die steuerliche Begünstigung von Baumaßnahmen nicht mehr zurückweisen. Hierdurch entstehen Steuerausfälle.

Eigentümer können Herstellungskosten für Baumaßnahmen an Baudenkmalen und erhaltenswerten Gebäuden in Sanierungsgebieten erhöht steuerlich absetzen. Diese Förderung beträgt jährlich 100 Mio. Euro. Nach neuerer Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes sind die hierzu erforderlichen Bescheinigungen der Denkmalschutz- oder Gemeindebehörden für die Finanzämter bindend. Selbst offensichtlich fehlerhaften Bescheinigungen konnten die Finanzämter nicht wirksam begegnen. Zwar erlaubt ihnen die derzeitige Rechtslage, gegen die Entscheidung der Denkmalschutz- oder Gemeindebehörden zu remonstrieren. Hiervon machten die Finanzämter jedoch kaum Gebrauch, weil sie am Erfolg der Remonstration zweifelten. In der Folge kam es zu Steuerausfällen.

Der Bundesrechnungshof hat eine gesetzliche Klarstellung empfohlen, die den Finanzbehörden erlaubt, Entscheidungen über steuerliche Begünstigungen bei Baumaßnahmen abschließend zu überprüfen. Das BMF sollte sich hierfür einsetzen.

64 Verfahren zur Besteuerung der Gesellschafter von Personengesellschaften aufwendig und fehleranfällig

Die Besteuerung der Gesellschafter von Personengesellschaften ist aufwendig und fehleranfällig. Hierdurch steigt das Risiko, dass Einkünfte unversteuert bleiben. Ein umfassendes elektronisches Verfahren steht absehbar nicht zur Verfügung.

Von einer Personengesellschaft erzielte Einkünfte sind von ihren Gesellschaftern bei deren Einkommensteuer anzusetzen. Im Jahr 2010 waren hiervon mehr als fünf Millionen Gesellschafter mit Besteuerungsgrundlagen in Höhe von 121 Mrd. Euro betroffen. Die Finanzverwaltung hat dabei bereits elektronisch verfügbare Daten auszudrucken, mit der Post innerhalb der Finanzverwaltung weiterzuleiten und anschließend erneut manuell einzugeben. Der Bundesrechnungshof hat diesen Medienbruch beanstandet. Es entsteht zusätzliche und vermeidbare Arbeit, das Risiko von Fehlern steigt. Die Finanzverwaltung kann nicht sicherstellen, dass alle Besteuerungsgrundlagen vorliegen und bei der Besteuerung berücksichtigt werden.

Bund und Länder wollen für die Besteuerung der Gesellschafter von Personengesellschaften ein elektronisches Verfahren zur Übermittlung und Auswertung der Besteuerungsgrundlagen entwickeln. Eine für das Jahr 2017 geplante erste Stufe zur elektronischen Übermittlung der Daten löst die Probleme nur zum Teil. Weitere Entwicklungsschritte sind noch nicht festgelegt.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, gemeinsam mit den Ländern ein umfassendes elektronisches Verfahren einzuführen und hierzu eine Zeitplanung zu erarbeiten.

65 Besteuerung der Rundfunkanstalten einheitlich gestalten

Das BMF hat die Besteuerung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nicht ausreichend koordiniert. Es ließ zu, dass die Zeiträume der Betriebsprüfungen bei den Rundfunkanstalten stark voneinander abwichen. In der Folge wurden die Rundfunkanstalten uneinheitlich besteuert und es kam zu Steuerausfällen.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erzielen Erträge von jährlich 960 Mio. Euro aus wirtschaftlicher Betätigung. Diese müssen sie versteuern. Bei ihren wirtschaftlichen Betätigungen bildeten die Rundfunkanstalten regelmäßig gemeinschaftliche Bereiche und traten unter Federführung einer Anstalt als Vertragspartner gegenüber Dritten auf.

Die Rundfunkanstalten werden regelmäßig und unter Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung geprüft. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Verfahrensstände bei diesen Prüfungen stark voneinander abwichen und die geprüften Zeiträume um bis zu acht Jahre auseinander lagen. Dies führte zu einer ungleichmäßigen Besteuerung und zu Steuerausfällen. Dies galt insbesondere für die gemeinschaftlichen Bereiche, hier war nicht auszuschließen, dass Erträge nicht oder Ausgaben doppelt erfasst wurden.

Dem BMF ist dies seit Jahren bekannt. Es hat seine rechtlichen Möglichkeiten nicht ausgeschöpft, die Besteuerung der Anstalten besser zu koordinieren. Seit dem Jahr 2006 darf die Bundesbetriebsprüfung Prüfungen initiieren, die Durchführung von Prüfungen regeln und Prüfungsinhalte festlegen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, mithilfe der Bundesbetriebsprüfung die Prüfungszeiträume anzugleichen und eine einheitliche Besteuerung sicherzustellen.

66 Rechtsgrundlagen bei der Versicherungsteuer vereinfachen

Der Inhalt der Versicherungsteuer-Durchführungsverordnung rechtfertigt keine eigenständige Rechtsverordnung mehr. Das BMF sollte die Verordnung deshalb aufheben und ihren Inhalt in das Gesetz integrieren.

Der Gesetzgeber kann bestimmen, dass die Bundesregierung oder einzelne Bundesministerien Gesetze durch Verordnungen ergänzen dürfen. Diese sollen das Gesetz entlasten und sind einfacher zu ändern als das Gesetz. Rechtsgrundlagen sollten klar strukturiert und ohne unnötige Verweise sein, um eine einfache Rechtsanwendung zu ermöglichen. Eine Verteilung von Regelungen auf mehrere Rechtsakte ist möglichst zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass in der Versicherungsteuer-Durchführungsverordnung nur noch drei der ursprünglich elf Paragrafen in Kraft waren. Das BMF sah seit der letzten Änderung der Verordnung im Jahr 2009 keinen Bedarf für Reformen oder Anpassungen.

Der Bundesrechnungshof hat eine Verordnung zum Versicherungsteuergesetz nur dann für gerechtfertigt gehalten, wenn diese einen Beitrag zur Entlastung des Gesetzes leistet. Diesem Anspruch wird die Versicherungsteuer-Durchführungsverordnung nicht gerecht. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die Verordnung aus Gründen der Rechtsbereinigung aufzuheben und die wenigen Regelungsinhalte in das Versicherungsteuergesetz zu integrieren.

67 Deutschland erneut Schlusslicht bei steuerlichem EU-Projekt

Die EU-Mitgliedstaaten mussten zum 1. Januar 2015 ein zentrales Verfahren zur Umsatzbesteuerung von Internetleistungen ausländischer Unternehmer einführen. Deutschland hat dieses Verfahren bis heute nicht bereitgestellt.

Die Umsatzbesteuerung von Internetleistungen im Binnenmarkt ist weitgehend harmonisiert. Grundlage hierfür ist eine EU-Richtlinie aus dem Jahre 2008. Diese sieht für Internet- und Telekommunikationsanbieter aus einem Drittland ein neues Besteuerungsverfahren (ECOM-neu) vor. Die EU-Mitgliedstaaten sollten dieses bis zum 1. Januar 2015 in nationales Recht umzusetzen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Deutschland dieser EU-rechtlichen Verpflichtung bisher nicht nachgekommen ist. Im Gegensatz zu den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten gelang es Deutschland nicht, ein hierfür notwendiges IT-Verfahren rechtzeitig fertigzustellen. In der Folge war das Besteuerungsverfahren am 1. Januar 2015 nicht einsatzbereit. Um am elektronischen Datenaustausch mit den übrigen Mitgliedstaaten teilnehmen zu können, musste Deutschland auf eine IT-Notlösung der Europäischen Kommission zurückgreifen.

Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass Deutschland zum wiederholten Male nicht in der Lage war, seinen europäischen Verpflichtungen fristgerecht nachzukommen. Vergleichbare Mängel hatte er bereits im Jahr 2014 in seinen Bemerkungen festgestellt. Er kritisierte außerdem, dass das BMF die technische Hilfe der Europäischen Kommission in Anspruch nehmen musste, während fast alle anderen Mitgliedstaaten die Umsetzung des Projekts aus eigener Kraft realisieren konnten. Dies führte zu einem Imageschaden auf europäischer Ebene.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, umgehend das IT-Verfahren für ECOM-neu fertigzustellen, damit das Besteuerungsverfahren ab dem 1. Januar 2017 mit der vollen Funktionalität und IT-Unterstützung zum Einsatz kommen kann.

68 Besteuerung von EU-Neufahrzeugen sicherstellen

Der Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten beim innergemeinschaftlichen Erwerb neuer Fahrzeuge zu privaten Zwecken ist unzureichend. Lücken in der Zusammenarbeit und eine fehlende IT-Unterstützung führen dazu, dass die Besteuerung des Fahrzeugerwerbs nicht sichergestellt ist.

Private Käufer müssen den Erwerb von Neufahrzeugen im EU-Ausland in ihrem Mitgliedstaat versteuern. Sie sind verpflichtet, die Umsatzsteuer selbst zu berechnen, die Steuererklärung beim Finanzamt abzugeben und den Steuerbetrag abzuführen. Verkäufer von Neufahrzeugen müssen eine Lieferung an Privatpersonen im EU-Ausland ihrer zuständigen Steuerbehörde melden. Zur Kontrolle tauschen die EU-Mitgliedstaaten die Käufer- und Verkäuferdaten aus und gleichen diese ab. Deutschland hat seine Teilnahme an diesem Informationsaustausch erklärt. Hierfür ist das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) zuständig.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BZSt nicht überprüfen konnte, ob alle deutschen Verkäufer ihrer Meldepflicht nachkamen. Ein hierfür erforderliches IT-Verfahren fehlte. In der Folge konnte Deutschland nicht sicherstellen, dass es den anderen EU-Mitgliedstaaten vollständige Daten übermittelt. Es bestand das Risiko, dass in Deutschland gekaufte Fahrzeuge im EU-Ausland unversteuert bleiben.

Zudem beteiligen sich mehrere EU-Mitgliedstaaten nicht am Informationsaustausch. Daher wurden die deutschen Finanzbehörden unzureichend über den Erwerb von Neufahrzeugen durch deutsche Käufer informiert. In der Folge sind Steuerausfälle in Deutschland zu befürchten.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, den Einsatz des IT-Verfahrens spätestens im Jahr 2017 sicherzustellen. Darüber hinaus sollte es sich auf EU-Ebene für einen verstärkten Datenaustausch einsetzen. Nur wenn alle Mitgliedstaaten Daten in das System einspeisen, ist eine lückenlose Besteuerung von EU-Neufahrzeugen möglich.

69 Sondervermögen Entschädigungsfonds: Bundesministerium der Finanzen lässt Einnahmemöglichkeiten ungenutzt

Das BMF hat es bis heute versäumt, mehrere Tausend ehemals in der DDR staatlich verwaltete und von den Eigentümern nicht mehr beanspruchte Vermögenswerte vollständig zu ermitteln. Als Folge entgehen dem Entschädigungsfonds Veräußerungserlöse. Die fehlenden Einnahmen werden ihm zulasten des Bundeshaushalts zugewiesen.

Der Entschädigungsfonds des Bundes erbringt Entschädigungs- und Ausgleichleistungen auf der Grundlage verschiedener Bundesgesetze. Seit dem Jahr 2008 übersteigen die Ausgaben hierfür seine Einnahmen. Die Fehlbeträge gleicht der Bund durch Zuschüsse aus. Eine Einnahmequelle des Entschädigungsfonds sind Veräußerungserlöse. Diese werden erzielt, wenn Vermögenswerte (Grundstücke und Immobilien), die ehemals in der DDR unter staatlicher Verwaltung standen, verkauft werden. Sind deren Eigentümer nicht zu ermitteln, stehen die Vermögenswerte dem Entschädigungsfonds zu. Das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (Bundesamt) verwaltet den Entschädigungsfonds unter der Aufsicht des BMF.

Seit mehr als 20 Jahren besitzen weder das BMF noch das Bundesamt und die zuständigen kommunalen Stellen einen vollständigen Überblick über diese Vermögenswerte und ihren Verbleib. Der Bundesrechnungshof hat dies in der Vergangenheit bereits mehrfach angemahnt. Er hat aufgezeigt, wie auch heute noch erfolgversprechende Nachforschungen mit geringem Personal- und Arbeitsaufwand möglich sind. Er hat angeregt, beim Bundesamt hierfür eine Arbeitsgruppe einzurichten.

Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015

1.0

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015 geprüft. Er stellte dabei keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen und den in den Büchern aufgeführten Beträgen fest. Dies gilt auch für die Sondervermögen. Um zu prüfen, inwieweit die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts ordnungsgemäß belegt waren, setzte der Bundesrechnungshof ein mathematisch-statistisches Verfahren ein. Danach lag der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Buchungen bei 1,91 %.

Im Laufe des Haushaltsjahres 2015 waren zwei Nachtragshaushalte notwendig. Um finanzschwachen Kommunen Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen zu ermöglichen, errichtete der Bund in einem ersten Nachtrag ein Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ und wies ihm zur Finanzierung einmalig 3,5 Mrd. Euro zu. Die Ausgaben des Fonds lagen zum Jahresende bei 0,3 Mio. Euro (0,007 %). Der zweite Nachtragshaushalt sah vor, dass die bisher vorgesehene Entlastung der Länder und Kommunen im Jahr 2015 um 1,0 Mrd. Euro auf 2,0 Mrd. Euro erhöht wurde. Dafür verzichtete der Bund auf Anteile am Umsatzsteueraufkommen und senkte seine geplanten Einnahmen entsprechend ab. Zudem bildete der Bund mit dem zweiten Nachtrag eine Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 5 Mrd. Euro. Diese sollte ab dem Haushaltsjahr 2016 der anteiligen Finanzierung der Belastungen des Bundes im Zusammenhang mit der Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen in den kommenden Jahren dienen. Weitere zum Abschluss des Haushaltsjahres 2015 bestehende Entlastungen sollten ebenfalls in diese Rücklage fließen. Nach dem Ergebnis des Haushaltsabschlusses wuchs die Rücklage auf 12,1 Mrd. Euro an.

Die Gesamtausgaben des Bundes lagen im Haushaltsjahr 2015 unter Berücksichtigung der Rücklage mit 311,4 Mrd. Euro um 4,5 Mrd. Euro über dem Soll des zweiten Nachtragshaushalts von 306,9 Mrd. Euro. Ohne die Zuführung an die Rücklage lagen die Ausgaben bei 299,3 Mrd. Euro. Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) waren ebenfalls 4,5 Mrd. Euro höher als veranschlagt. Erlasse, Niederschlagungen, Vergleiche u. a. führten zu Einnahmeausfällen des Bundes in Höhe von 2,4 Mrd. Euro. Der Bundeshaushalt kam ohne Nettokreditaufnahme aus. Die seit dem Jahr 2011 geltende neue verfassungsrechtliche Schuldengrenze wurde sowohl bei der Haushaltsaufstellung als auch im Haushaltsvollzug eingehalten. Der Bundeshauhalt schloss rechnerisch mit einem

strukturellen Überschuss von 4,3 Mrd. Euro ab. Beim Finanzierungssaldo war ein Überschuss von 11,8 Mrd. Euro zu verzeichnen.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen mit 0,3 Mrd. Euro unter dem Vorjahresergebnis von 1,4 Mrd. Euro. Die nicht genehmigten Ausgaben betrugen 3,4 Mio. Euro.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2015 standen übertragbare Mittel von 11,8 Mrd. Euro zur Verfügung. Dieser Betrag war um 0,9 Mrd. Euro geringer als im Vorjahr. Der Rückgang ist vor allem durch geringere übertragbare Mittel bei den Zinsen bedingt.

Von den in das Haushaltsjahr 2015 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 1,967 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 1,873 Mrd. Euro Ausgabereste. Über mehr als 95 % der nicht abgeflossenen Mittel wollen die Ressorts demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

Im Haushalt 2015 waren Verpflichtungsermächtigungen von 67,0 Mrd. Euro vorgesehen. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 44,9 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad von 67 % war erheblich höher als im Vorjahr. Aus eingegangenen Verpflichtungen sind in den kommenden Haushaltsjahren Ausgaben von 149,5 Mrd. Euro zu leisten (Stand: 31. Dezember 2015). Der künftige Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers wird hierdurch begrenzt.

Der Gewährleistungsrahmen des Bundes und seiner Sondervermögen betrug unter Einbeziehung der Maßnahmen zur Bekämpfung der europäischen Staatsschuldenkrise sowie der Finanzmarktkrise 1 222 Mrd. Euro. Hiervon wurden bis zum Ende des Jahres 2015 Gewährleistungen von 480 Mrd. Euro übernommen.

Der Gesamtbestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln stieg gegenüber dem Vorjahr um 143 Mio. Euro an. Er lag am Ende des Jahres 2015 bei 1,2 Mrd. Euro – verteilt auf zehn Einzelpläne.

Ende des Jahres 2015 betrug das erfasste Vermögen nach der Vermögensrechnung des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen 263 Mrd. Euro. In der Vermögensrechnung ist insbesondere das Immobilienvermögen einschließlich Infrastrukturvermögen noch nicht wertmäßig erfasst. Die Schulden (einschließlich der Versorgungs- und Beihilferückstellungen) lagen bei 1 818 Mrd. Euro. Die Kreditmarktverbindlichkeiten einschließlich der Kassenverstärkungskredite betrugen 1 120 Mrd. Euro.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2014 entlastet

Für das Haushaltsjahr 2014 entlasteten der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung.[1] Grundlage dafür bildeten die vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) vorgelegte Haushaltsrechnung 2014 und die Vermögensrechnung 2014. Der Bundesrechnungshof hatte mit seinen Bemerkungen 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und seinen im April 2016 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnissen dazu berichtet.[2]

1.1.2 Vorlage der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung[3]

Seit dem Haushaltsjahr 2009 legt das BMF die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung nicht mehr in Form einer zusammengefassten Jahresrechnung, sondern getrennt vor.[4]

Die Haushaltsrechnung ist das Spiegelbild des Haushaltsplans. In ihr werden die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt. Sie weist aus, in welcher Höhe die Ermächtigungen des Haushaltsplans in Anspruch genommen wurden und welche Änderungen sich diesem gegenüber ergaben. Die Haushaltsrechnung ist ein Kontrollinstrument des Parlaments für sein Budgetrecht.

Die Vermögensrechnung weist das Vermögen und die Schulden des Bundes zu Beginn, die Veränderungen während und den Bestand am Ende des Haushaltsjahres aus. Sie wird jährlich fortgeschrieben. Ihre Aussagekraft ist bislang begrenzt. So werden wesentliche Vermögenspositionen nicht wertmäßig erfasst, etwa das gesamte Immobilienvermögen einschließlich Bundesfern- und Bundeswasserstraßen sowie das bewegliche Vermögen (vgl. Nr. 1.11).

---

1 Vgl. Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 18/555 vom 8. September 2016 i. V. m. Bundestagsdrucksachen 18/5128, 18/5291, Bundesrat: Plenarprotokoll 946 vom 17. Juni 2016 i. V. m. Bundesratsdrucksache 275/15 und zu 275/15.

2 Vgl. Bundestagsdrucksache 18/6600 und 18/8100.

3 Bis einschließlich 2008 wurden Haushalts- und Vermögensrechnung gemeinsam als sog. Jahresrechnung vorgelegt.

4 Bundestagsdrucksache 18/8833, Bundesratsdrucksache 372/16.

1.2 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2015. Er stellte keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen fest. Das gilt auch für die Sondervermögen.

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Dies ergab eine stichprobenweise Prüfung. Der Bundesrechnungshof nutzte dazu ein mathematisch-statistisches Verfahren, mit dem auch Aussagen über die ordnungsgemäße Belegung der Buchungsfälle des Bundes insgesamt möglich sind. Für seine Prüfung bestimmte er aus den im automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) nachgewiesenen Einzelbuchungen 1 900 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 1,91 % der geprüften Buchungsfälle wiesen wesentliche, meist formale Fehler auf. Daraus lässt sich schließen, dass der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Zahlungen **aller** im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen mit hoher Wahrscheinlichkeit ebenfalls in diesem Bereich liegt.[5]

Die festgestellten wesentlichen Fehler betrafen wie schon in den Vorjahren insbesondere
- unvollständige begründende Unterlagen und
- zu hoch oder zu früh veranlasste Auszahlungen.

Über festgestellte Fehler im Einzelnen unterrichtete der Bundesrechnungshof die zuständigen Bewirtschafter und forderte sie auf, künftig die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten. Es ist unerlässlich, sorgfältig mit Haushaltsmitteln umzugehen, um die Zuverlässigkeit der öffentlichen Haushalte nicht zu gefährden.

Besondere Erkenntnisse, die der Bundesrechnungshof bei der Prüfung der **Haushalts- und Wirtschaftsführung** des Bundes erlangte (§ 97 Absatz 2 Nr. 2 BHO), werden in den nachfolgenden Teilen dieser Bemerkungen dargestellt.

---

5 Die Fehlerquote aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) liegt ohne Berücksichtigung von Schichtungseffekten bei einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 1,29 % und 2,53 %. Ein Konfidenzniveau von 95 % besagt, dass ein statistisch berechneter Wert (hier die Fehlerquote der geprüften Stichprobenelemente) mit einer 95-prozentigen Wahrscheinlichkeit auch für alle Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) innerhalb eines errechneten Konfidenzintervalls (hier zwischen 1,29 % und 2,53 %) liegt.

1.3 Haushaltsverlauf 2015

Das Haushaltsgesetz 2015 vom 23. Dezember 2014 sah einen in Einnahmen und Ausgaben ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalt von 299,1 Mrd. Euro vor. Nach der seit dem Jahr 2011 geltenden neuen verfassungsrechtlichen Schuldenregel wäre eine strukturelle Nettokreditaufnahme von maximal 22,2 Mrd. Euro erlaubt gewesen.

Um finanzschwachen Kommunen die erforderlichen Investitionen in die Instandhaltung, Sanierung und zum Umbau der örtlichen Infrastruktur zu ermöglichen, errichtete der Bund im Jahr 2015 ein Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“.

Zur Finanzierung der einmaligen Zuweisung von 3,5 Mrd. Euro war ein Nachtrag für den Bundeshaushalt erforderlich. Im Nachtragshaushalt wurde außerdem die ursprünglich im Einzelplan 60 ausgebrachte Verpflichtungsermächtigung von 7,0 Mrd. Euro für Zukunftsinvestitionen in einer Titelgruppe auf die Maßnahmen aufgeteilt. Mit dem Haushaltsentwurf 2017 hat das BMF entsprechend einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes diese Titel in die Einzelpläne der Fachressorts übergeleitet (vgl. Bemerkung Nr. 59.3.3). Darüber hinaus wurden Anpassungen an aktuelle Entwicklungen nachvollzogen. Im Ergebnis stiegen die Ausgabeermächtigungen im Bundeshaushalt 2015 von 299,1 Mrd. Euro auf 301,6 Mrd. Euro. Der Haushaltsplan 2015 blieb ohne neue Schulden ausgeglichen.

Zur Bewältigung von Aufgaben im Zusammenhang mit der wachsenden Anzahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern war im Jahr 2015 ein zweiter Nachtragshaushalt notwendig. Dieser sah vor, die bisher vorgesehene Entlastung der Länder und Kommunen im Jahr 2015 um 1,0 Mrd. Euro auf 2,0 Mrd. Euro zu erhöhen. Dafür verzichtete der Bund auf Anteile am Umsatzsteueraufkommen und senkte seine geplanten Einnahmen entsprechend ab. Zudem bildete der Bund eine Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“, der er 5 Mrd. Euro zuführte. Diese sollte ab dem Haushaltsjahr 2016 der anteiligen Finanzierung der Belastungen des Bundes im Zusammenhang mit der Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen dienen. Außerdem wurde § 6 Absatz 9 des Haushaltsgesetzes geändert. Ergibt sich zum Abschluss des Haushaltsjahres gegenüber dem Haushaltssoll per Saldo eine Entlastung, fließen diese Mittel auch der Rücklage zu. Dies gilt jedoch nur, soweit dadurch keine Kredite zur Deckung von Ausgaben aufgenommen werden müssen. Auf der Grundlage dieser Regelung konnten der Rücklage zum Haushaltsabschluss insgesamt 12,1 Mrd. Euro zugeführt werden.

Die Veranschlagung einer solchen Rücklage ist in der BHO nicht geregelt. Angesichts der erheblichen Probleme der Länder und Kommunen bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise erscheint der Einsatz eines im laufenden Bundeshaushalt absehbaren Finanzierungsüberschusses für den Aufbau einer Reserve zugunsten nachfolgender Haushalte jedoch vertretbar. Die fortwährende Bildung von Rücklagen zur Finanzierung von Ausgaben in nachfolgenden Haushalten würde demgegenüber den Jährlichkeitsgrundsatz beeinträchtigen. Dieses Instrument sollte daher nur zurückhaltend genutzt werden.

Darüber hinaus erhielt mit dem zweiten Nachtragshaushalt das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ eine zusätzliche Bundeszuweisung von 1,3 Mrd. Euro. Außerdem wurden Anpassungen an aktuelle Entwicklungen nachvollzogen. Das Ausgabensoll stieg auf 306,9 Mrd. Euro. Der Haushalt 2015 blieb weiterhin ohne neue Schulden ausgeglichen.

1.4 Haushaltsabschluss

1.4.1 Überblick

Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen mit 311,4 Mrd. Euro um 4,5 Mrd. Euro über dem Soll des zweiten Nachtragshaushalts. Der Bundeshaushalt 2015 kam ohne Nettokreditaufnahme aus.

Im Ergebnis der Ausgaben ist auch die Zuführung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ enthalten. Aufgrund eines Finanzierungsüberschusses von 11,8 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.1) sowie von Münzeinnahmen von 0,35 Mrd. Euro konnten insgesamt 12,1 Mrd. Euro dieser Rücklage zugeführt werden. Das um die Zuführung an die Rücklage bereinigte Ausgaben-Ist lag bei 299,3 Mrd. Euro (vgl. Bemerkung Nr. 2.1.1 Abbildung 2.1).

Finanzierungsübersicht Ist 2015[a] – in Euro — Tabelle 1.1

Bereinigte Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen und Münzeinnahmen) zuzüglich	311 055 068 800,53
haushaltstechnische Verrechnungen einschl. durchlaufender Posten	307 505 515,56
Bereinigte Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, **Zuführungen an Rücklagen** und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags) zuzüglich	299 285 106 611,15
haushaltstechnische Verrechnungen einschl. durchlaufender Posten	285 503 719,87
Finanzierungssaldo	**11 791 963 985,07**
Münzeinnahmen	353 354 135,80
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	0
Zuführung an Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“	**12 145 318 120,87**

Erläuterung:
a Berechnung nach § 82 Nr. 2 Buchstabe c BHO.

1.4.2 Ausgaben

Mit 311,4 Mrd. Euro lagen die Ausgaben um 4,5 Mrd. Euro über dem Soll des zweiten Nachtragshaushalts von 306,9 Mrd. Euro. Wesentlicher Grund hierfür ist die Zuführung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“, die mit 12,1 Mrd. Euro um 7,1 Mrd. Euro höher als veranschlagt ausfiel.

Weitere wesentliche Mehrausgaben gegenüber dem zweiten Nachtragshaushalt waren vor allem in folgenden Bereichen zu verzeichnen:
- Mehrausgaben im Verteidigungsbereich, die zum überwiegenden Teil durch Personalverstärkungsmittel aus dem Einzelplan 60 und Mehreinnahmen gedeckt wurden (1,0 Mrd. Euro),
- Mehrausgaben im Zusammenhang mit den Erlösen aus der Frequenzversteigerung (0,3 Mrd. Euro).

Diesen standen Minderausgaben in folgenden Bereichen gegenüber:
- Mehrausgaben für Personal in den Einzelplänen, insbesondere für die Übernahme von zivilem Überhangpersonal des Bundesministeriums der Verteidigung, wurden durch Personalverstärkungsmittel im Einzelplan 60 (Minderausgaben) gegenfinanziert (–0,7 Mrd. Euro),
- die Gewährleistungen hatten Minderausgaben wegen der günstigen Entwicklung der Entschädigungsfälle (–0,3 Mrd. Euro),
- die Zinsausgaben verringerten sich aufgrund des günstigen Zinsniveaus (–0,2 Mrd. Euro).

1.4.3 Einnahmen

Die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen) lagen um 4,5 Mrd. Euro höher als im zweiten Nachtragshaushalt veranschlagt. Die Steuereinnahmen stiegen um 1,6 Mrd. Euro. Die sonstigen Einnahmen lagen 2,9 Mrd. Euro über dem Soll. Dieser Anstieg ist im Wesentlichen auf die Erlöse der Frequenzversteigerung (0,7 Mrd. Euro), Mehreinnahmen durch Erstattung Dritter im Verteidigungsbereich (0,5 Mrd. Euro) und höhere Privatisierungserlöse (0,3 Mrd. Euro) zurückzuführen.

1.4.4 Neue Schuldenregel

Im Haushaltsjahr 2011 wurde erstmals die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel nach Artikel 109, 109a, 115 und 143d Grundgesetz angewendet. Mit ihr soll die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sichergestellt werden (vgl. Bemerkung Nr. 2.2). Wesentliche Vorgaben sind:
- Ein im Grundsatz ausgeglichener Haushalt (ohne Kreditaufnahmen) in konjunkturellen Normallagen (für den Bund ist diese Vorgabe mit einer strukturellen Neuverschuldung von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts erfüllt).
- Berücksichtigung von konjunkturbedingten Veränderungen bei der strukturellen Nettokreditaufnahme durch eine Konjunkturkomponente.
- Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen.

In einem Übergangszeitraum vom Jahr 2011 bis zum Jahr 2015 wurde es dem Bund ermöglicht, sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zu der ab dem Jahr 2016 dauerhaft geltenden Obergrenze abzubauen (sog. Abbaupfad).

Als Ausgangsbasis für den Abbaupfad hat die Bundesregierung die im Juni 2010 erwartete Neuverschuldung für das Haushaltsjahr 2010 von 65,2 Mrd. Euro zugrunde gelegt. Daraus berechnete sie eine zulässige Nettokreditaufnahme für das Soll des Haushaltsjahres 2015 von 22,2 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2). Da – auch in den Sondervermögen – keine Nettokreditaufnahme veranschlagt war, wurde die neue Schuldenregel bei der Aufstellung des Haushalts 2015 einschließlich der beiden Nachtragshaushalte eingehalten. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, eine Abschätzung der Finanzierungssalden in den Sondervermögen vorzunehmen, ist erstmals im Haushaltsplan 2016 umgesetzt worden.

Nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres wird eine Kontrollrechnung durchgeführt. Weicht die tatsächliche Kreditaufnahme von der zulässigen ab, wird die Differenz zum 1. März des laufenden Jahres vorläufig auf einem Kontrollkonto erfasst und abschließend zum 1. September des laufenden Jahres gebucht. Dabei werden die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung und die tatsächlichen finanziellen Transaktionen bei der Neuberechnung der zulässigen Kreditaufnahme berücksichtigt.

Für das Haushaltsjahr 2015 errechnete sich so aus dem Ist eine maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme von 18,6 Mrd. Euro. Bereinigt um eine Konjunkturkomponente und den Saldo der finanziellen Transaktionen ergab sich damit eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 18,4 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2). Unter Einbeziehung der nach der Schuldenregel relevanten tatsächlichen Überschüsse, insbesondere bei den Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ und „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ von 4,5 Mrd. Euro, (vgl. Tabelle 1.2) ergab sich ein struktureller Überschuss von 4,3 Mrd. Euro. Die Schuldenregel mit einer strukturellen Obergrenze von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) wurde somit im Haushaltsvollzug deutlich eingehalten.[6]

Der positive Saldo auf dem Kontrollkonto bedeutet, dass im Haushaltsvollzug weniger Kredite aufgenommen wurden als geplant. Diese Positivsalden aus dem Übergangszeitraum wurden entsprechend der gesetzlichen Regelung im Fiskalvertragsumsetzungsgesetz zum 31. Dezember 2015 gelöscht.

6 Das BMF weist darauf hin, dass Grundlage für die Nichtberücksichtigung der Rücklagenbewegungen bei der Schuldenregel Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz sei. Danach wurde nicht der Finanzierungssaldo als Zielgröße der Haushaltswirtschaft festgelegt, sondern das Grundgesetz stelle auf die Höhe von extern aufzunehmenden Krediten (Nettokreditaufnahme) ab. Eine interne Finanzierung aus einem Vermögensabbau bleibt im Gesetz unberücksichtigt.

Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2015[a, b] Tabelle 1.2

	Ursprüngliches Soll 2015	Soll 1. Nachtrag	Soll 2. Nachtrag	Ist 2015
Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (in % des BIP)	0,66			
	in Mrd. Euro			
Nominales Bruttoinlandsprodukt des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	2 809,5			
Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (NKA) für 2015	18,6			
Abzüglich Konjunkturkomponente	–5,0	–1,4	0,1	–1,7
Abzüglich Saldo der finanziellen Transaktionen	1,4	1,4	1,4	1,9
Nach der Schuldengrenze zulässige Nettokreditaufnahme	22,2	18,6	17,1	18,4
Für Schuldenregel relevante NKA	0,0	0,0	0,0	–4,5
davon:				
NKA Bund	0,0	0,0	0,0	0,0
Finanzierungssaldo:				
Energie- und Klimafonds	0,0	0,0	0,0	1,9
Aufbauhilfefonds	–	–	–	–0,9
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	–	–	–	3,5
Strukturelle NKA	*–3,6*	*0,0*	*1,5*	*4,3*
Be-/Entlastung des Kontrollkontos				22,8
Gesamtsaldo Kontrollkonto				0[c]
Nachrichtlich:				
(Vorjahr)				(119,8)

Erläuterungen:

a vgl. BMF-Monatsbericht September 2016, Seite 27 f.

b Differenzen durch Rundung.

c Gemäß § 9 Absatz 3 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes wurde mit Wirkung zum 31. Dezember 2015 der über die Haushaltsjahre 2011 bis 2015 kumulierte Saldo des Kontrollkontos gelöscht.

1.4.5 Soll-Ist-Vergleich

Der Soll-Ist-Vergleich zum Bundeshaushalt 2015 zeigt folgendes Ergebnis:

Haushaltsabschluss 2015: Soll-Ist-Vergleich[a]

Tabelle 1.3

	Ursprüng-liches Soll	Soll 1. Nach-trag	Soll 2. Nach-trag	Ist[b]	Abweichung ggü. Soll 2. Nachtrag	
	Mrd. Euro					in %
Ausgaben	**299,1**	**301,6**	**306,9**	**311,4**	**4,5**	***1,5***
Personalausgaben	29,8	30,0	30,0	29,9	−0,1	*−0,3*
Laufender Sachaufwand (einschl. militärische Beschaffung)	24,4	22,4	22,4	22,1	−0,3	*−1,3*
Zinsausgaben	25,6	23,1	21,3	21,1	−0,2	*−0,9*
Zuweisungen und Zuschüsse[c]	192,8	196,3	198,6	196,6	−2,0	*−1,0*
Besondere Finanzierungsausgaben[d]	−0,6	−0,3	−0,3	–	0,3	–
Zuführung an Rücklage	–	–	5,0	12,1	7,1	*142,0*
Investitionsausgaben	27,1	30,1	29,9	29,6	−0,3	*−1,1*
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	**298,8**	**301,3**	**306,6**	**311,1**	**4,5**	***1,5***
Steuereinnahmen	277,5	278,9	280,1	281,7	1,6	*0,6*
Sonstige Einnahmen	21,3	22,4	26,6	29,3	2,7	*10,5*
Münzeinnahmen	**0,3**	**0,3**	**0,3**	**0,4**	**0,1**	***26,2***
Nettokreditaufnahme	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**–**	**–**
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo	−0,3	−0,3	4,7	11,8	7,1	*149,8*

Erläuterungen:
a Differenzen durch Rundung.
b Ohne haushaltstechnische Verrechnungen (einschließlich durchlaufende Posten).
c Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.
d Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen, Globale Mehr- und Minderausgaben.

1.4.6 Vergleich mit dem Vorjahr 2014

Die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen) stiegen gegenüber dem Vorjahr um 15,9 Mrd. Euro bzw. 5,4 %. Die Steuereinnahmen stiegen um 10,9 Mrd. Euro, die sonstigen Einnahmen – u. a. durch die Erlöse der Frequenzversteigerung – um 5,0 Mrd. Euro.

Die Gesamtausgaben lagen im Jahr 2015 15,9 Mrd. Euro über denen des Vorjahres. Dieser Anstieg wird im Wesentlichen durch die Zuführung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ (12,1 Mrd. Euro) verursacht.

Weitere Ausgabenzuwächse gab es insbesondere bei den
- Zuweisungen und Zuschüssen (9,3 Mrd. Euro, davon 4,8 Mrd. Euro im Bereich der Sozialausgaben) und
- Personalausgaben (0,7 Mrd. Euro).

Sinkende Ausgaben gab es vor allem bei den Zinsausgaben (–4,8 Mrd. Euro) und den sächlichen Verwaltungsausgaben (–1,1 Mrd. Euro).

Insbesondere aufgrund der erheblichen Steuerzuwächse sowie der Entlastungen bei den Zinsausgaben gab es einen Finanzierungsüberschuss von 11,8 Mrd. Euro (vgl. Tabellen 1.1 sowie 1.4).

Vergleich der Abschlussergebnisse der Jahre 2015 und 2014[a] Tabelle 1.4

	Ist 2015	Ist 2014	Veränderung ggü. 2014	
	in Mrd. Euro			in %
Ausgaben[b]	**311,4**	**295,5**	**15,9**	***5,4***
Personalausgaben	29,9	29,2	0,7	*2,4*
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschl. militärische Beschaffung)	22,1	23,2	–1,1	*–4,7*
Zinsausgaben	21,1	25,9	–4,8	*–18,7*
Zuweisungen und Zuschüsse[c]	196,6	187,3	9,3	*5,0*
Besondere Finanzierungsausgaben[d]	–	0,6	–0,6	–
Zuführung an Rücklage	12,1	–	12,1	–
Investitionsausgaben	29,6	29,3	0,3	*0,9*
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	**311,1**	**295,2**	**15,9**	***5,4***
Steuereinnahmen Sonstige Einnahmen	281,7 29,3	270,8 24,4	10,9 5,0	*4,0* *20,4*
Münzeinnahmen	**0,4**	**0,3**	**0,1**	***18,9***
Nettokreditaufnahme	**0**	**0**	**0**	**–**
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo	11,8	–0,3	12,1	–

Erläuterungen:
a Differenzen durch Rundung.
b Ohne haushaltstechnische Verrechnungen (einschließlich durchlaufende Posten).
c Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.
d Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen.

1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen

1.5.1 Verwendung des Bundesbankgewinns

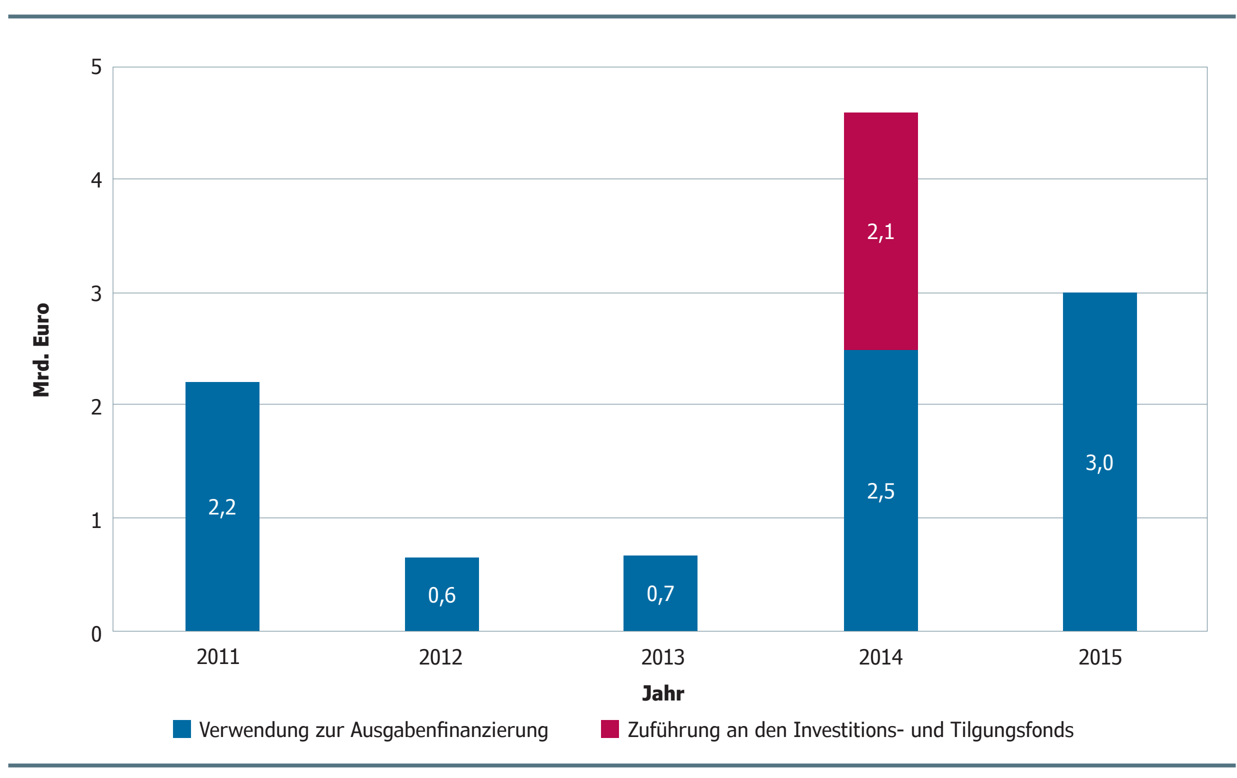
Nach dem Gesetz über die Deutsche Bundesbank (Bundesbankgesetz) hat diese ihren Jahresüberschuss an den Bund abzuführen, soweit er nicht der gesetzlichen Bundesbankrücklage zuzuführen ist (§ 27 Bundesbankgesetz). Abzuführen ist jeweils der Gewinn aus dem Vorjahr.

Der Teil des Bundesbankgewinns, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet, fließt an das Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF). Damit werden dessen Verbindlichkeiten getilgt (§ 6 Absatz 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens ITF).

Der Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank betrug im Haushaltsjahr 2015 2,95 Mrd. Euro. Abweichend von der bisherigen Regelung wurde durch das erste Nachtragshaushaltsgesetz 2015 festgelegt, dass dieser Anteil in voller Höhe der Ausgabenfinanzierung und dabei dem Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds" zuzuführen ist. Somit wurden im Jahr 2015 keine Schulden des ITF getilgt (vgl. Abbildung 1.1 und Nr. 1.12.1). Insgesamt konnten seit dem Jahr 2010 Schulden des ITF von 2,7 Mrd. Euro aus Bundesbankgewinnen getilgt werden.

Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank und ihre Verwendung


Abbildung 1.1



1.5.2 Einnahmeausfälle des Bundes

Nach der BHO[7] ist der Haushaltsrechnung eine Übersicht über die Gesamtbeträge der erlassenen Ansprüche nach Geschäftsbereichen beizufügen. In der Haushaltsrechnung sind die Einnahmeausfälle des Bundes getrennt nach

- Erlassen,
- befristeten Niederschlagungen,
- unbefristeten Niederschlagungen,
- Vergleichen und Vertragsänderungen sowie
- Verzichten aus anderen Gründen

auf Kapitelebene dargestellt.

Ziel der so erweiterten Übersicht ist es, Parlament und Öffentlichkeit ein möglichst vollständiges Bild der Einnahmeausfälle des Bundes zu vermitteln und zusätzliche Informationen zum Haushaltsvollzug durch die Ressorts zu geben. Zudem liefert die Übersicht weitere Ansatzpunkte für ein angemessenes Forderungsmanagement.

Die Übersicht für das Haushaltsjahr 2015 weist Einnahmeausfälle von 2,4 Mrd. Euro aus.

7 § 85 Nummer 4 BHO.

Einnahmeausfälle des Bundes[a]

Tabelle 1.5

Einzel-plan	Ressort	Erlassene Ansprüche	Befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche	Erlassene Ansprüche, aus Vergleichen und Vertragsänderungen oder Ansprüche, auf die aus anderem Grund verzichtet wurde	Summe
		Tausend Euro			
01	BPr u. BPrA	0	0	0	0
02	BT	0	25,9	7,9	33,8
03	BR	0	0	0	0
04	BK	0	10,4	0	10,4
05	AA	0	226,6	524,4	751,0
06	BMI	11,6	1 317,2	14 004,7	15 333,5
07	BMJV	0,0	87 644,2	6 455,3	94 099,5
08	BMF	168,7	2 276,2	82,1	2 527,0
09	BMWi	0	917,2	174,0	1 091,2
10	BMEL	3,4	359,3	60,1	422,8
11	BMAS	143,2	31 981,5	7 852,8	39 977,5
12	BMVI	25,9	1 343,3	3 382,4	4 751,6
14	BMVg	200,2	447,4	637,3	1 284,9
15	BMG	0	17,0	0	17,0
16	BMUB	0	203,0	130,8	333,8
17	BMFSFJ	34,8	6 778,1	38,5	6 851,4
19	BVerfG	0	2,2	0	2,2
20	BRH	0	0	0	0
23	BMZ	32 500,0	389,1	27,6	32 916,8
30	BMBF	168 596,0	7 551,6	15 289,9	191 437,5
32	Bundesschuld	27 705,3	35 985,3	0	63 690,6
60	Allg. Finanzv.	1 664 980,4	222 051,4	19 046,3	1 906 078,1
Gesamt		**1 894 370,4**	**399 527,0**	**67 714,0**	**2 361 611,3**

Erläuterung:
a Differenzen durch Rundung.

Der größte Anteil der Einnahmeausfälle des Bundes entfällt mit 1,9 Mrd. Euro auf erlassene Ansprüche. Hierbei wird auf fällige Ansprüche verzichtet, wenn die Einziehung für den Anspruchsgegner eine besondere Härte darstellen würde. Durch den Erlass erlischt der Anspruch.

In Höhe von 399,5 Mio. Euro wurden Ansprüche befristet und unbefristet niedergeschlagen, d. h. sie wurden nicht weiterverfolgt. Dies kann der Fall sein, wenn die Einziehung mutmaßlich keinen Erfolg haben wird oder die Kosten der Einziehung im Verhältnis zur Höhe des Anspruchs zu hoch sind. Wird ein Anspruch niedergeschlagen, erlischt dieser nicht; die weitere Rechtsverfolgung ist nicht ausgeschlossen.

Weitere 67,7 Mio. Euro betreffen solche Ansprüche, auf die im Wege von Vergleichen, Vertragsänderungen oder anderen Gründen verzichtet wurde.

Wesentliche Einnahmeausfälle im Jahr 2015 betreffen die Allgemeine Finanzverwaltung im Bereich Steuern (1,9 Mrd. Euro) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (191,4 Mio. Euro).

Der Bundesrechnungshof hat bereits in früheren Bemerkungen[8] auf die Bedeutung der Überwachung und Steuerung von Forderungen des Bundes hingewiesen. Die obersten Bundesbehörden und das BMF in seiner übergreifenden Zuständigkeit für den Bundeshaushalt bleiben aufgefordert, dem Forderungsmanagement die gebotene Aufmerksamkeit zu schenken.

1.5.3 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Das Haushaltsgesetz 2015 enthielt keine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben. Allerdings hätte das BMF noch auf eine Restkreditermächtigung[9] aus dem Vorjahr von 6,5 Mrd. Euro zurückgreifen können.

Seit dem Haushaltsjahr 2008 muss das BMF zuerst die Kreditermächtigungen des laufenden Jahres in Anspruch nehmen. Erst danach darf es auf die Restkreditermächtigungen des Vorjahres zurückgreifen.[10] Vor Inanspruchnahme eines Betrages der Restkreditermächtigung, der oberhalb von 1,0 % der veranschlagten Gesamtausgaben liegt, ist der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zu unterrichten.[11]

---

8 Vgl. Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 1.5.5 und Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 1.5.2.

9 Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Absatz 3 BHO).

10 Bis zur haushaltsgesetzlichen Neuregelung wurden zuerst die nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen des Vorjahres in Anspruch genommen – vgl. im Einzelnen: Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 1.4.1.

11 Vgl. § 2 Absatz 8 Haushaltsgesetz 2015.

Da der Bundeshaushalt 2015 ohne neue Schulden auskam, musste die Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2014 vom BMF nicht in Anspruch genommen werden. Sie verfiel mit Ablauf des Haushaltsjahres 2015.

Für den Haushalt 2016 steht somit keine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2015 zur Verfügung.

1.5.4 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Das Haushaltsgesetz 2015[12] ermächtigt das BMF, bei den Kreditfinanzierungen und bei den Kassenverstärkungskrediten ergänzende Verträge zu folgenden Zwecken abzuschließen:

- Optimierung der Zinsstruktur und Begrenzung von Zinsänderungsrisiken bis zu einem Vertragsvolumen von 80 Mrd. Euro. Davon waren 49,8 Mrd. Euro Ende des Jahres 2015 in Anspruch genommen.
- Begrenzung des Zins- und Währungsrisikos von Fremdwährungsanleihen bis zu einem Vertragsvolumen von 30 Mrd. Euro. Diese Ermächtigung wurde im Jahr 2015 nicht genutzt.

Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH nimmt für das BMF das Schuldenmanagement des Bundes wahr. Sie schließt diese Geschäfte im Namen und für Rechnung des Bundes ab. Art und Umfang der Geschäfte erörtern Mitglieder des Haushaltsausschuss im Bundesfinanzierungsgremium, dessen Mitglieder zur Geheimhaltung aller Angelegenheiten verpflichtet sind, die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekannt geworden sind.[13]

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente[14] nicht ausgeglichen werden kann (überplanmäßige Ausgabe) oder
- eine Ausgabe leistet, für die keine Zweckbestimmung im Haushaltsplan und keine Ausgabereste vorhanden sind (außerplanmäßige Ausgabe).

Haushaltsüberschreitungen müssen vom BMF bewilligt werden. Dieses Bewilligungsrecht steht ihm nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs zu. Unabweisbar ist ein Bedarf insbesondere dann nicht, wenn nach Lage des Einzelfalls ein Nachtragshaushaltsgesetz rechtzeitig erlassen werden kann (Artikel 112 Grundgesetz, § 37 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2015).

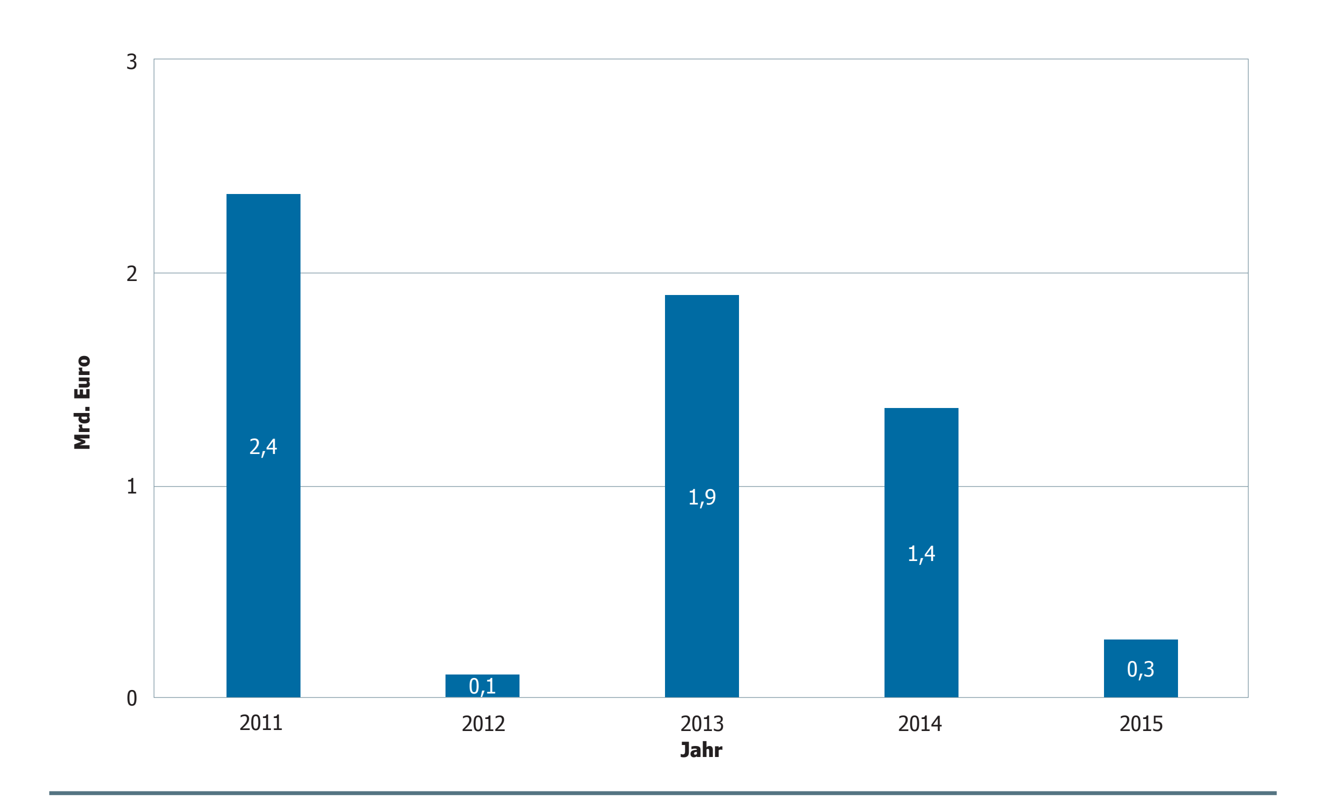
---

12 Vgl. § 2 Absatz 6 Haushaltsgesetz 2015.
13 Vgl. § 3 Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes – Bundesschuldenwesengesetz.
14 Inanspruchnahme von Ausgaberesten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

1.6.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Im Haushaltsjahr 2015 leistete die Bundesregierung überplanmäßige Ausgaben von 0,2 Mrd. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 0,1 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.2). Der Betrag von 0,3 Mrd. Euro entspricht 0,09 % des Haushalts-Solls. Er liegt damit um 1,1 Mrd. Euro unter dem Vorjahresergebnis von 1,4 Mrd. Euro.

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben — Abbildung 1.2



Die größten Haushaltsüberschreitungen fielen in folgenden Bereichen an:

- 62,5 Mio. Euro für Erstattungen an Dritte für die Durchführung der Fluggast- und Reisegepäckkontrolle (Bundesministerium des Innern; Bundespolizei),
- 48,6 Mio. Euro für abschließende Leistungen zur Abgeltung von Härten in Einzelfällen (BMF; Wiedergutmachungen des Bundes),
- 43,0 Mio. Euro für die Bundespolizei zur Bewältigung der Flüchtlingslage in Deutschland (Bundesministerium des Innern) und
- 36,4 Mio. Euro für entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung).

Sämtliche Haushaltsüberschreitungen wurden durch Minderausgaben an anderen Stellen des Bundeshaushalts ausgeglichen.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben oberhalb gesetzlich festgelegter Beträge[15] muss das BMF dem Haushaltsausschuss vor seiner Einwilligung vorlegen. Aus zwingenden Gründen kann das BMF den Haushaltsausschuss ausnahmsweise nachträglich über seine Einwilligung unterrichten.

Seiner Unterrichtungspflicht kam das BMF im Haushaltsjahr 2015 in allen Fällen nach.

1.6.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des BMF

In vier Fällen überschritten Ressorts die bewilligten Haushaltsansätze ohne Einwilligung des BMF (vgl. Abbildung 1.3). Dies betraf Ausgaben von insgesamt 3,4 Mio. Euro. Im Vorjahr war es ein Fall mit Ausgaben von 2,6 Mio. Euro.

Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern fielen drei überplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des BMF an:

- 22 000 Euro für Veranstaltungen der Verfassungsorgane aus besonderen Anlässen,
- 3,2 Mio. Euro bei der Bundespolizei für Erstattungen von Selbstkosten für die Unterbringung von Bundespolizeidienststellen und
- 191 086,73 Euro beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge für kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten.

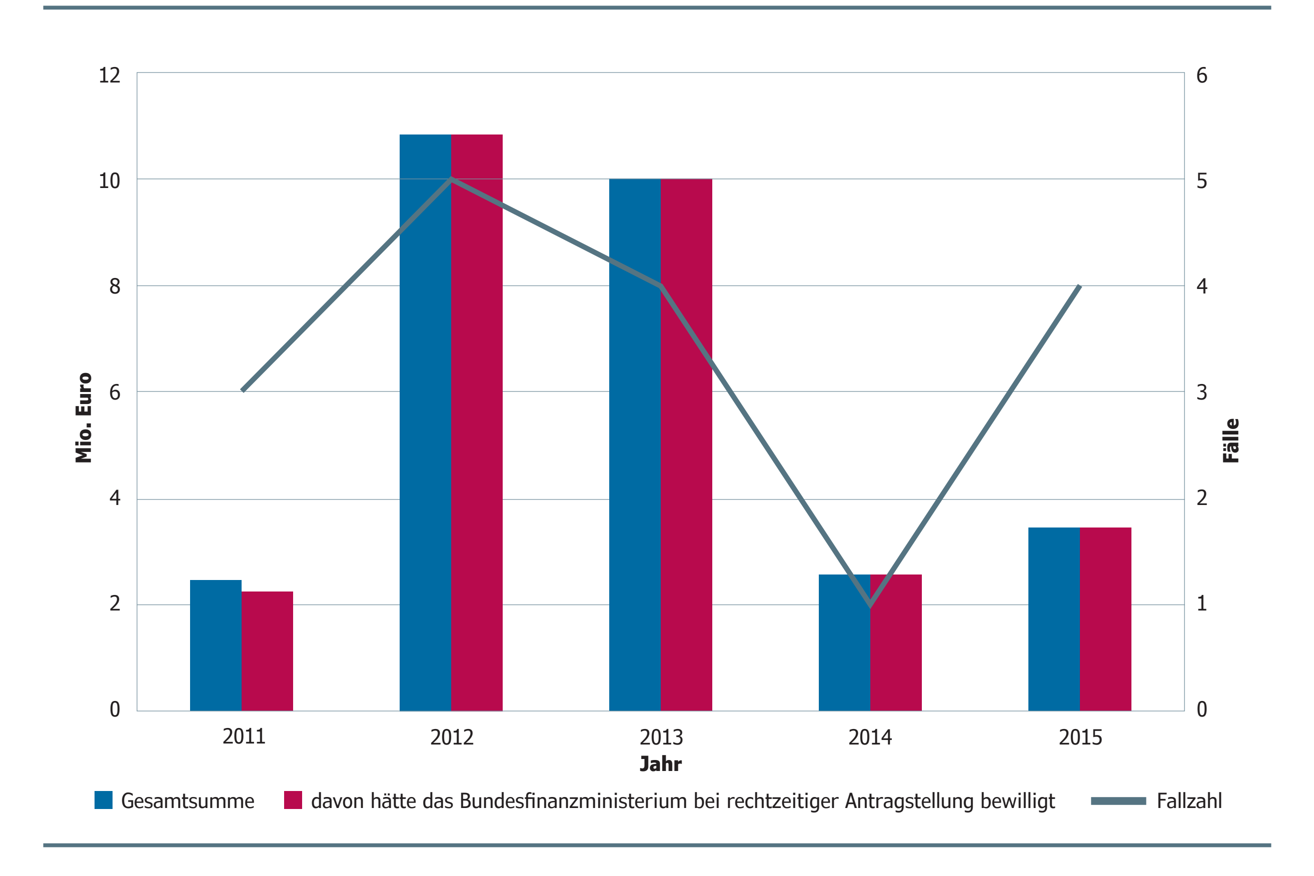
Eine weitere überplanmäßige Ausgabe ohne Einwilligung des BMF von 44 545,41 Euro leistete das Eisenbahn-Bundesamt für Baumaßnahmen.

Das BMF erklärte, dass es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Einwilligung erteilt hätte.

15 50 Mio. Euro, wenn durch die Haushaltsüberschreitung eine Rechtsverpflichtung erfüllt wird; 5 Mio. Euro, wenn der Haushaltsüberschreitung keine Rechtsverpflichtung zugrunde liegt (§ 37 Absatz 1 Satz 4 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2015).

Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen

Abbildung 1.3



Der Bundesrechnungshof erwartet von den Beauftragten für den Haushalt, künftig rechtzeitig die Einwilligung des BMF einzuholen. Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung stellen einen Haushaltsrechtsverstoß dar und sind zu beanstanden.

1.7 Ausgabereste

Ausgaben aus dem laufenden Haushaltsplan dürfen grundsätzlich nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden (Jährlichkeitsprinzip). Bei übertragbaren Ausgaben dürfen die Ressorts jedoch Ausgabereste bilden, wenn nicht alle Haushaltsmittel im Haushaltsjahr abgeflossen sind. Ausgabereste stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Absatz 2 BHO).

Ausgabereste dürfen nur gebildet werden, wenn der Zweck der Ausgaben fortdauert und ein wirtschaftliches oder sonstiges sachliches Bedürfnis für die Restebildung besteht. Die Ressorts sind aufgefordert, bei der Restebildung einen strengen Maßstab anzulegen. Bei der späteren Inanspruchnahme der Ausgabereste müssen sie grundsätzlich eine kassenmäßige Einsparung in gleicher Höhe an anderer Stelle leisten. Die Gesamtausgaben des jeweiligen Einzelplans erhöhen sich somit kassenmäßig nicht.

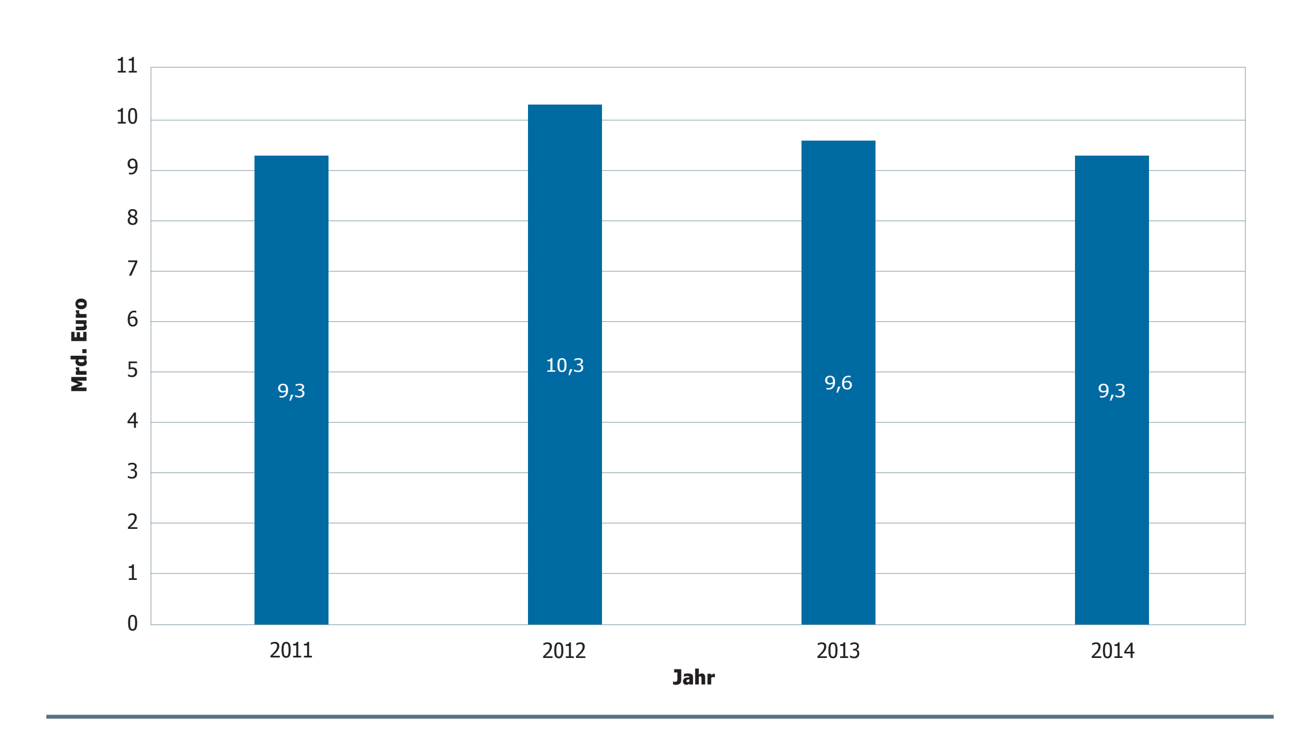
Ausgabereste beeinträchtigen die Transparenz des Haushalts, weil sie bislang nicht im Haushaltsplan ausgewiesen wurden. Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten und die entsprechenden kassenmäßigen Einsparungen werden nur in der Haushaltsrechnung ausgewiesen. Allerdings werden seit dem Jahr 2013 die aus dem Vorvorjahr in das Vorjahr übertragenen Ausgabereste im Bundeshaushalt dargestellt. Diese zusätzlichen Informationen dienen vor allem der Unterstützung der parlamentarischen Haushaltsberatungen.

In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bilden, steht regelmäßig noch nicht fest, wenn die Haushaltsrechnung erstellt wird. Der Bundesrechnungshof kann daher nur einen Überblick über die übertragbaren Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres (2015) geben und über die Restebildung des davorliegenden Jahres (2014) berichten.

1.7.1 Änderungen gegenüber dem Vorjahr

Am Ende des Haushaltsjahres 2014 waren Mittel von 12,7 Mrd. Euro übertragbar. Tatsächlich in das Folgejahr 2015 übertragen wurden Ausgabereste von 9,3 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.4). Dies waren 0,3 Mrd. Euro weniger als am Ende des Haushaltsjahres 2013. Dies ist vor allem auf geringere Ausgabereste bei den Zinsausgaben zurückzuführen.

Ausgabereste Abbildung 1.4



1.7.2 Übertragbare Ausgaben im Haushaltsjahr 2015

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2015 standen 11,8 Mrd. Euro an übertragbaren Mitteln zur Verfügung. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten im Jahr 2016 zur Verfügung. Er ist um 0,9 Mrd. Euro geringer als im Jahr 2014. Während die übertragbaren Mittel bei den Zinsen um 1,7 Mrd. Euro zurückgingen, stiegen sie bei den Gewährleistungsausgaben und verschiedenen anderen Titeln.

Die in das Jahr 2016 übertragbaren Mittel ab einem Betrag von 100 Mio. Euro enthält die folgende Übersicht.

In das Jahr 2016 übertragbare Mittel (über 100 Mio. Euro) Tabelle 1.6

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2015	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel -Mio. Euro-
Kap. 3208	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	1 580
Kap. 3205	Verzinsung	967
Kap. 1101 Tit. 685 11	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	733
Kap. 1222	Eisenbahnen des Bundes	559
Kap. 1606	Wohnungswesen und Städtebau	458
Kap. 1607	Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn	404
Kap. 1616 Tgr. 02	Endlagerung radioaktiver Abfälle	376
Kap. 1202 Tgr. 02	Digitale Infrastruktur	343
Kap. 0903	Energie und Nachhaltigkeit	323
Kap. 1203 Tit. 780 12	Um-, Aus- und Neubaumaßnahmen an Bundeswasserstraßen	317
Kap. 1218 Tit. 891 01	Investitionszuschüsse für Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs an die Deutsche Bahn AG	313
Kap. 1106 Tgr. 01	Maßnahmen des Bundes mit Beteiligung Europäischer Fonds (ESF, EGF, EHAP) sowie sonst. internationale Angelegenheiten	298
Kap. 0512 Tgr. 02	Ausland	273
Kap. 0813	Bundeszollverwaltung	232
Kap. 1102 Tit. 632 01	Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	166
Kap. 0902 Tit. 882 01	Zuweisungen für betriebliche Investitionen und wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	147
Kap. 3002 Tgr. 40	Stärkung des Lernens im Lebenslauf	136
Kap. 6003 Tit. 634 02	Zuweisungen an den Entschädigungsfonds	127
Kap. 0602 Tgr. 01	IT und Netzpolitik	114
Kap. 0405 Tgr. 02	Kulturförderung im Inland	102
Gesamt		**7 968**

Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten außerhalb des flexibilisierten Bereichs ist grundsätzlich nur zulässig, wenn eine kassenmäßige Einsparung innerhalb des Verfügungsrahmens des jeweiligen Einzelplans sichergestellt ist. Für den Bereich bestimmter Verkehrsinvestitionen ist eine Ausnahme zugelassen. So darf zum Beispiel bei den Eisenbahnen des Bundes (559 Mio. Euro) und bei den Baumaßnahmen an Bundeswasserstraßen (317 Mio. Euro) die Inanspruchnahme dieser Ausgabereste durch Deckung im Gesamthaushalt ohne Einsparung im Einzelplan

12 erfolgen.[16] Durch diese Zusage kann jedoch ein Risiko für den Haushalt entstehen, zumal diese Ausgabereste bei Bedarf auch über die zeitlichen Grenzen des § 45 Absatz 2 BHO hinaus verfügbar sind.

1.7.3 Ausgabereste im flexibilisierten Bereich

Im flexibilisierten Bereich müssen in Anspruch genommene Ausgabereste von den Ressorts grundsätzlich nicht kassenmäßig im eigenen Einzelplan eingespart werden. Sie werden aus dem Gesamthaushalt finanziert. Die hierfür im Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung" (Kapitel 6002 Titel 971 02) vorgehaltenen Haushaltsmittel von 250 Mio. Euro wurden – wie in den Vorjahren – nicht für konkrete kassenmäßige Einsparungen verwendet. Die in Anspruch genommenen Ausgabereste wurden kassenmäßig im Wesentlichen durch Minderausgaben in den jeweiligen Einzelplänen gedeckt.

Im Unterschied zu den übrigen Ausgaberesten stehen flexibilisierte Ausgabereste zeitlich unbeschränkt zur Verfügung. Deshalb besteht für die Ressorts ein Anreiz, im flexibilisierten Bereich „großzügig" Reste zu bilden. Aber auch hier gilt, dass für die Bildung von Ausgaberesten ein konkreter sachlicher Bedarf vorliegen muss.

Von den in das Haushaltsjahr 2015 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 1,967 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 1,873 Mrd. Euro Ausgabereste. Über mehr als 95 % der nicht abgeflossenen Mittel wollen die Ressorts demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

Mit dem Ziel, Ausgabereste im flexibilisierten Bereich nach einheitlichen Maßstäben zu bilden, hat das BMF den Ressorts Vorgaben gemacht.[17] Danach fehlt insbesondere dann ein sachlicher Bedarf für Ausgabereste, wenn

- Aufgaben dauerhaft wegfallen,
- Sondertatbestände nicht mehr vorliegen und/oder
- Baumaßnahmen sowie Beschaffungen langfristig verschoben oder nicht durchgeführt werden.

Im Hinblick auf die Budgethoheit des Parlaments erwartet der Bundesrechnungshof von allen Ressorts, dass sie die Vorgaben bei ihrer Bedarfsprüfung beachten. Sie haben einen strengen Maßstab bei der Restebildung anzulegen.

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die übertragbaren Ausgaben – wie bereits in den Vorjahren – erheblich anstiegen. Von den in das Haushaltsjahr 2016 übertragbaren Ausgaben sind 2,408 Mrd. Euro flexibilisiert. Dies sind 441 Mio. Euro oder 22 % mehr als im Vorjahr.

16 Vgl. Haushaltsführungsschreiben 2015 des BMF, Nr. 3.5.6.
17 Vgl. Schreiben des BMF zur Bildung von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich vom 10. Juli 2006 – II A 2 – H 1200 – 97/06.

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

1.8.1 Ausnutzungsgrad bei Verpflichtungsermächtigungen

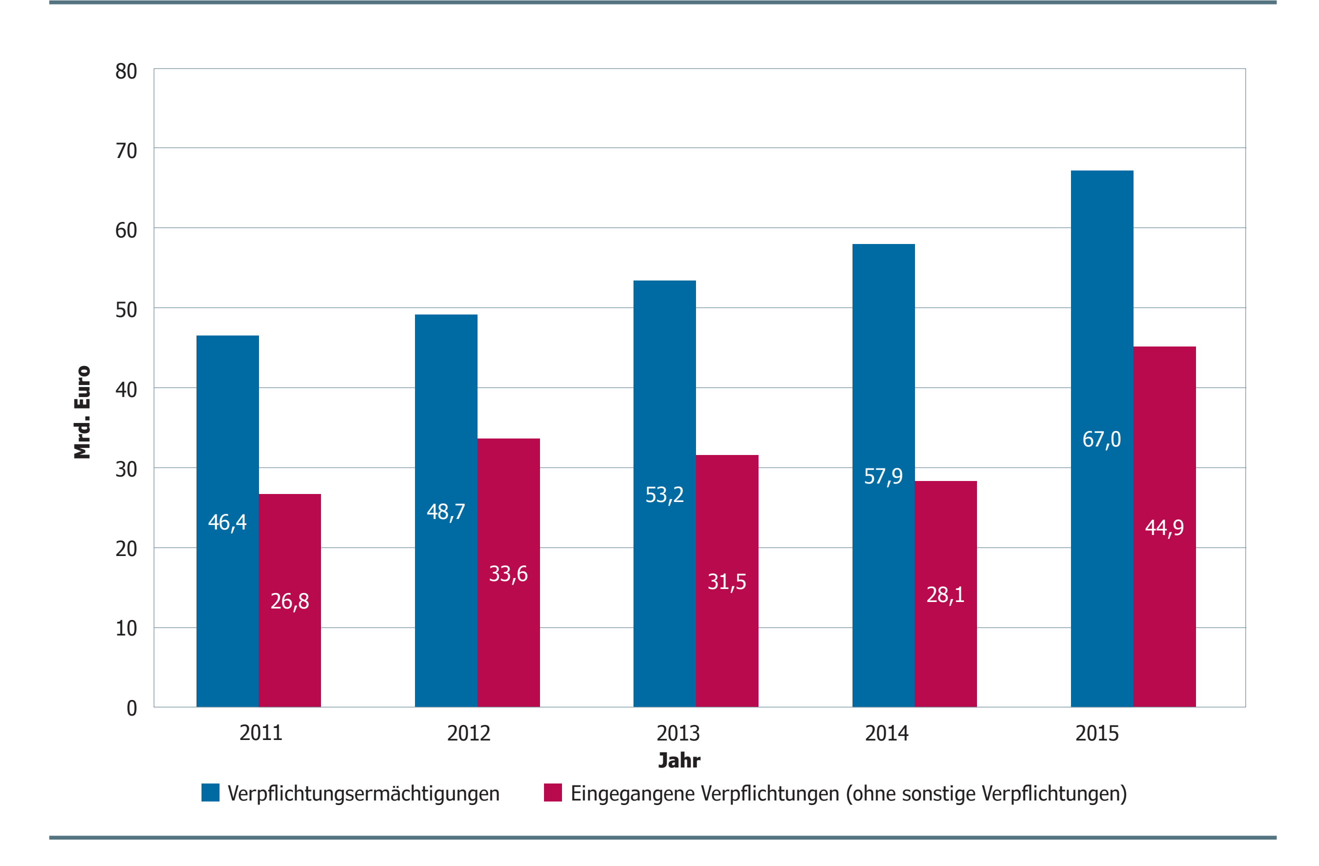
Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es den Ressorts, Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Im Haushaltsjahr 2015 waren Verpflichtungsermächtigungen von 67,0 Mrd. Euro vorgesehen. Dies waren 9,1 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden davon 44,9 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.5). Der Ausnutzungsgrad betrug 67 %; im Vorjahr lag der Ausnutzungsgrad bei 49 %. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 3,5 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

Der Ausnutzungsgrad für das Haushaltsjahr 2015 stieg damit gegenüber dem Vorjahr erheblich an. Gleichwohl wurde rund ein Drittel des Verpflichtungsrahmens nicht benötigt. Daher bleiben alle Ressorts weiterhin aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig und fällig werden (§§ 6, 11 BHO). Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig prüfen.

Den eingegangenen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen hat das BMF zugestimmt. Der Haushaltsausschuss wurde bei Überschreiten von im Haushaltsgesetz festgelegten Betragsgrenzen in allen Fällen unterrichtet.[18]

18 Nach § 4 Absatz 2 des Haushaltsgesetzes 2015 sind über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen ab einem Betrag von 5 Mio. Euro (bei nur in einem Haushaltsjahr fällig werdenden Ausgaben) bzw. von 10 Mio. Euro vor Einwilligung des BMF dem Haushaltsausschuss zur Unterrichtung vorzulegen, soweit das Gesetz nicht Ausnahmen zulässt.

Verpflichtungsermächtigungen und eingegangene Verpflichtungen Abbildung 1.5

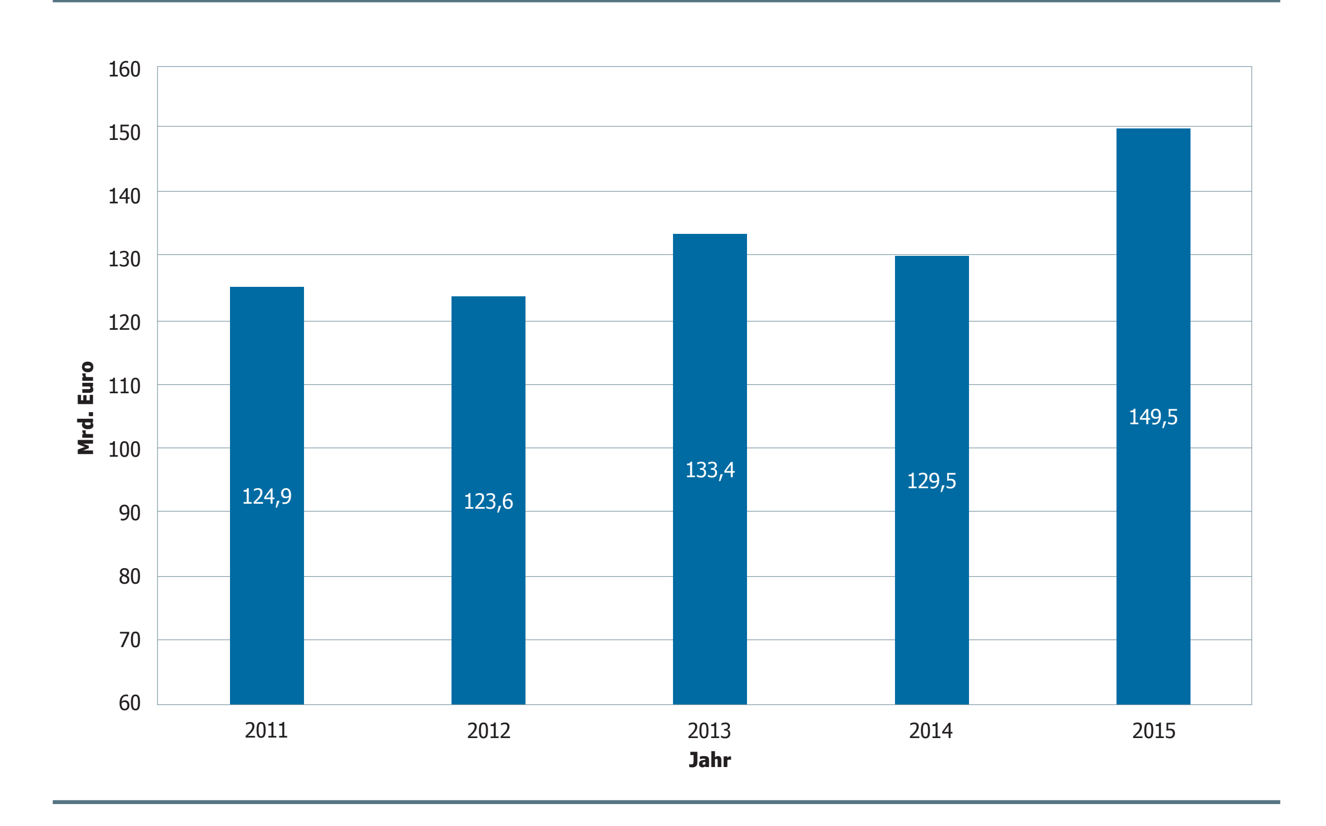


1.8.2 Gesamtbestand an Verpflichtungen

Zum 31. Dezember 2015 waren aus eingegangenen Verpflichtungen noch 149,5 Mrd. Euro zu leisten. Dies waren 20,0 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr (vgl. Abbildung 1.6). Dieser Anstieg ist zum überwiegenden Teil auf den Infrastrukturbeitrag des Bundes für die Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes zurückzuführen. Seit 2015 gilt die neue Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV II) mit den privatrechtlich organisierten Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes für die Dauer von fünf Jahren. Die für diesen Zweck ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen von 13,2 Mrd. Euro wurden vollständig belegt.

Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen

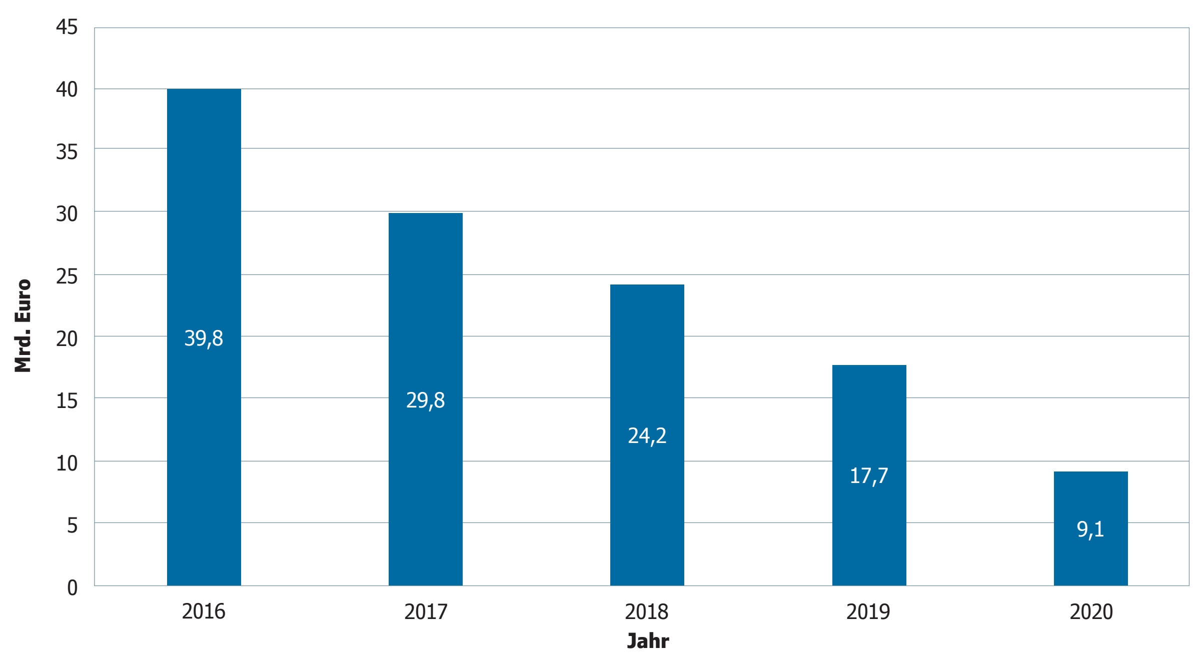
Abbildung 1.6



Von den bis zum Jahr 2015 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen entfallen 39,8 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2016 und 29,8 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2017 (vgl. Abbildung 1.7). Dabei sind die im Haushaltsjahr 2016 eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt.

Durch die Vorbelastungen aus eingegangenen Verpflichtungen sind weitere Teile des Bundeshaushalts – neben den gesetzlichen bzw. vertraglichen Verpflichtungen im Bereich der Sozialausgaben, Zinsausgaben sowie Personal- und Versorgungsausgaben – festgelegt und so der Disposition durch den Haushaltsgesetzgeber entzogen.

Fälligkeiten der bis Ende 2015 eingegangenen Verpflichtungen in den Folgejahren[a] Abbildung 1.7



Erläuterung:
a Für die Jahre ab 2017 kommen jeweils die im Vorjahr oder in den Vorjahren eingegangenen Verpflichtungen hinzu. Nach dem Haushaltsjahr 2020 werden Verpflichtungen von insgesamt 28,9 Mrd. Euro fällig.

1.9 Gewährleistungen

Mit Gewährleistungen (Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen) unterstützt der Bund förderungswürdige oder im staatlichen Interesse liegende Vorhaben im In- und Ausland und sichert finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen ab. Die Höhe der Gewährleistungsermächtigungen und die mit ihnen verfolgten Ziele werden entweder im Haushaltsgesetz[19] oder in spezialgesetzlichen Regelungen[20] ausgewiesen.

Durch das Haushaltsgesetz 2015 war das BMF ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 476,9 Mrd. Euro zu übernehmen. Im Vorjahr betrug dieser Gewährleistungsrahmen 478,4 Mrd. Euro. Ende 2015 hatte der Bund hieraus Gewährleistungen von 363,0 Mrd. Euro übernommen (vgl. Tabelle 1.7). Gegenüber dem Vorjahr war dies ein Zuwachs von 10,8 Mrd. Euro.

19 Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2015 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

20 Vgl. z. B. Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz), Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus.

Darüber hinaus durfte das BMF nach dem Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz (WFStG) Gewährleistungen von 22,4 Mrd. Euro eingehen, um Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau abzusichern. Es nutzte sie für Garantien für Kredite an Griechenland. Nach Aussage des BMF beträgt der deutsche Anteil an den bilateralen Krediten 15,2 Mrd. Euro. Weitere Auszahlungen seien nicht mehr möglich, sodass von einer geringeren Nutzung der Garantien ausgegangen werden kann.

Nach dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010 (StabMechG) durfte das BMF Gewährleistungen von 211 Mrd. Euro für Finanzierungsgeschäfte übernehmen, die die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) tätigt. Diese Ermächtigung hat es bis Ende des Jahres 2015 mit 84,7 Mrd. Euro genutzt (vgl. Tabelle 1.7).

Für Finanzierungsgeschäfte der Nachfolgeeinrichtung Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM) stellt Deutschland keine Gewährleistungen in Form von Garantien mehr zur Verfügung. Der deutsche Anteil am ESM ist als Beteiligung des Bundes am Kapital internationaler Einrichtungen in der Vermögensrechnung ausgewiesen (vgl. Nr. 1.10).

Auch das Sondervermögen Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) konnte Garantien bis zu 400 Mrd. Euro nach § 6 Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz (FMStFG) übernehmen. Bereits im Jahr 2013 waren die letzten noch ausstehenden Garantien von 3,7 Mrd. Euro zurückgegeben worden.

Das BMF weist in der Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2015 erstmals Garantien gemäß § 8a FMStFG von 8,9 Mrd. Euro aus. Hierbei handelt es sich um Eventualverbindlichkeiten und andere finanzielle Verpflichtungen der FMS-Wertmanagement AöR (FMS-WM), die nunmehr als „von der FMS-WM übernommene Garantien" in die Vermögensrechnung einfließen. Die FMS-WM ist eine Abwicklungsanstalt (vgl. Nr. 1.12.2). Mit der Aufnahme der Garantien wurden die Angaben in der Vermögensrechnung des Bundes weiter vervollständigt. Darüber hinaus konnte hiermit die Vermögensrechnung an die Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes angepasst werden.

Das Sondervermögen Restrukturierungsfonds musste noch keine Garantien übernehmen.

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2015 Tabelle 1.7

Gewährleistungsrahmen für	Ermächtigungsrahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Ausnutzung zum Jahresende	Veränderung im Jahresverlauf
	in Mrd. Euro			
Gewährleistungen gemäß Haushaltsgesetz 2015				
Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	160,0	134,1	132,8	−1,3
Ungebundene Finanzkredite an ausländische Schuldner, Direktinvestitionen im Ausland und andere	65,0	44,8	45,1	0,3
Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland	158,0	97,6	106,0	8,4
Internationale Finanzinstitutionen	62,0	56,8	56,8	–
Sonstiges	31,9	18,7	22,3	3,6
Summe Haushaltsgesetz	**476,9**	**352,2**	**363,0**	**10,8**
Gewährleistungen gemäß weiterer Gesetze				
Garantien für Kredite an Griechenland (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz)[a]	22,4	22,4	22,4	–
Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010)[b]	211,0	89,2	84,7	−4,5
Summe weitere Gesetze	**233,4**	**111,6**	**107,1**	**−4,5**
Gewährleistungen der Sondervermögen				
Garantien FMS nach § 6 FMStFG	400,0	–	–	–
Garantien FMS nach § 8a FMStFG	8,9	7,5	8,9	1,4
Garantien des Restrukturierungsfonds	100,0	–	–	–
Sonstiges	2,6	1,4	1,3	−0,1
Summe Sondervermögen	**511,5**	**8,9**	**10,2**	**1,3**
Gesamtsumme	**1 221,8**	**472,7**	**480,4**	**7,7**

Erläuterungen:
a Deutscher Anteil: 15,2 Mrd. Euro, vgl. Bemerkungen Nr. 2.7.3.1 und 2.7.4 sowie Tabelle 2.13.
b Vgl. Bemerkung Nr. 2.7.4 sowie Tabelle 2.13.

Die aus der Übernahme von Gewährleistungen möglicherweise anfallenden finanziellen Belastungen werden nur teilweise in der Vermögensrechnung ausgewiesen. Für den Teilbereich der sogenannten Hermes-Deckungen bildete das BMF Rückstellungen von 4,5 Mrd. Euro. Für übernommene Rückbürgschaften und Rückgarantien des Bundes für Ausfallbürgschaften und Garantien der Bürgschaftsbanken der Länder sah es Rückstellungen von 0,5 Mrd. Euro vor (vgl. Nr. 1.11).

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betrugen im Jahr 2015 insgesamt 1,4 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Ausgaben aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 0,7 Mrd. Euro gegenüber.

1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel

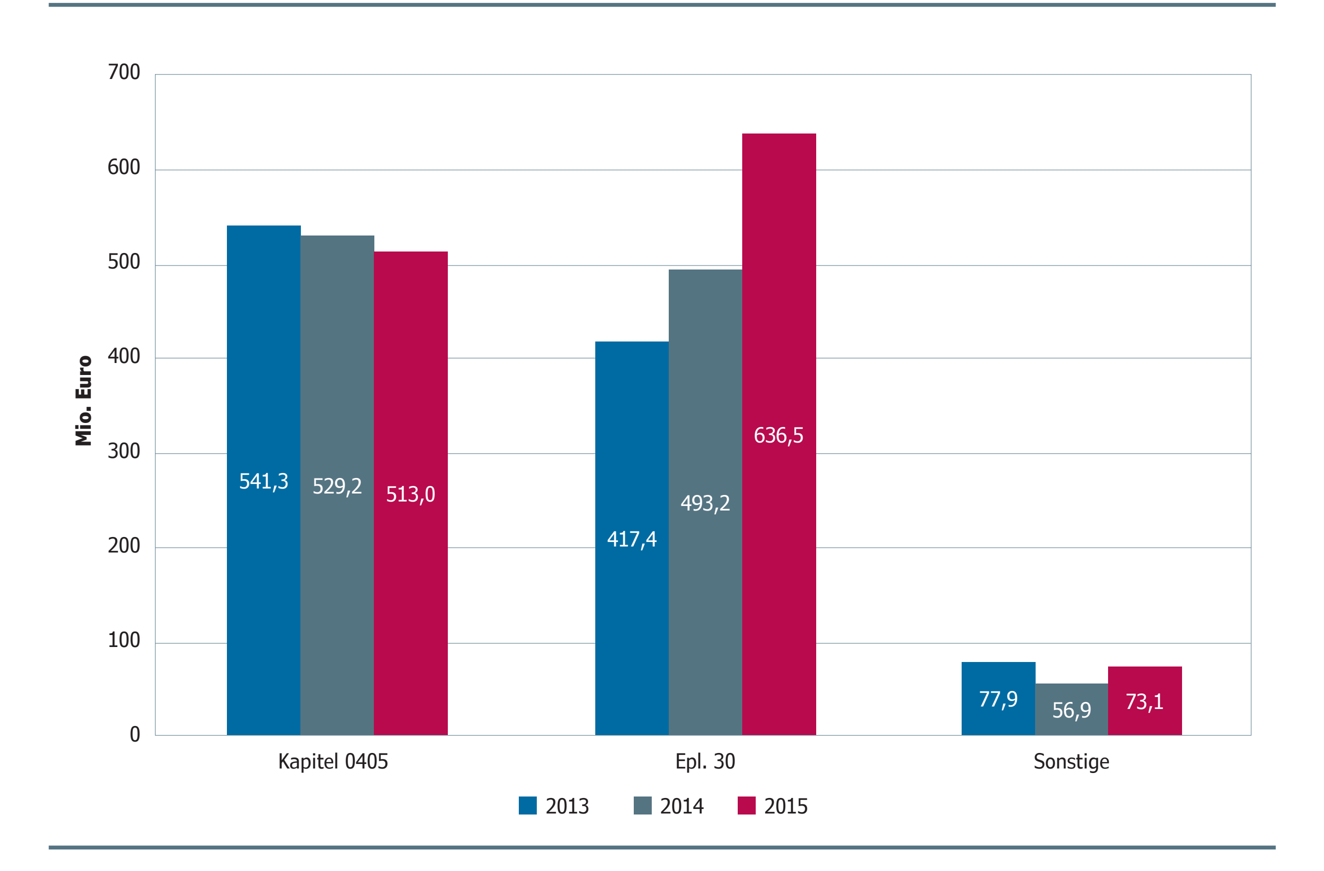
Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird (§ 15 Absatz 2 BHO). Die Selbstbewirtschaftung setzt zentrale Haushaltsgrundsätze außer Kraft, die das Budgetrecht des Parlaments sichern und die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten im Haushaltsvollzug unterstützen. Selbstbewirtschaftungsmittel stehen für den jeweiligen Ausgabenzweck über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Sie können den Charakter von „Dauerfonds" neben den für das laufende Haushaltsjahr parlamentarisch bewilligten Haushaltsmitteln annehmen.

Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes lagen Ende 2015 Selbstbewirtschaftungsmittel von 1 223 Mio. Euro. Diese verteilten sich auf zehn Einzelpläne. Die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (Einzelplan 30) geförderten Forschungseinrichtungen verfügen dabei mit 637 Mio. Euro über den größten Bestand (vgl. Bemerkungen Nr. 53). Gegenüber dem Vorjahr ist dies ein Aufwuchs um 143 Mio. Euro. Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, Kapitel 0405, und die von ihr unterstützten Kulturinstitutionen können auf Selbstbewirtschaftungsmittel von 513 Mio. Euro zurückgreifen (vgl. Abbildung 1.8).

Gegenüber dem Vorjahr (1 079 Mio. Euro) stieg der Gesamtbestand um 143 Mio. Euro oder 13,3 %.

Entwicklung der Selbstbewirtschaftungsmittel

Abbildung 1.8



Werden Haushaltsmittel in die Selbstbewirtschaftung überführt, sind die entsprechenden Beträge haushaltsmäßig sofort zu buchen und erscheinen als Ausgabe in der Haushaltsrechnung. Tatsächlich sind zu diesem Zeitpunkt jedoch noch keine Mittel aus dem Bundeshaushalt abgeflossen. Dies beeinträchtigt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Aussagekraft der grundgesetzlich vorgeschriebenen Rechnungslegung und damit die Kontrollmöglichkeit des Parlaments.

1.11 Vermögensrechnung

Für die Buchführung und Rechnungslegung des Bundes sind die Verwaltungsvorschriften zu §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO (VV-ReVuS) anzuwenden. Die Vermögensrechnung des Bundes bezieht sich gemäß den VV-ReVuS ausschließlich auf das Vermögen und die Schulden der Gebietskörperschaft Bund. Nicht erfasst sind das Vermögen und die Schulden der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des Bundes (sog. mittelbare Bundesverwaltung). Nach den jeweiligen Regelungen in ihren Errichtungsgesetzen oder nach § 109 BHO haben diese bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts eigenständig Rechnung zu legen.

Die Gliederung des Vermögens nach den VV-ReVuS entspricht nicht dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Verwaltungskontenrahmen (VKR).[21] Um die Differenzen in den Systematiken zu überbrücken, wurde im Abschnitt 2 der Vermögensrechnung (Vermögen und Schulden im Überblick) eine Gesamtdarstellung gewählt, die sich am VKR orientiert.

21 Der VKR ist ein Kontenrahmen für doppisch buchende öffentliche Verwaltungen. Er soll dazu beitragen, das öffentliche Rechnungswesen bundesweit zu vereinheitlichen.

Übersicht über Vermögen und Schulden[a]

Tabelle 1.8

Vermögen	Stand: 01.01.2015	Stand: 31. 12.2015	Veränderung
	in Mrd. Euro		
I. Immaterielles Vermögen	–[b]	–[b]	–
II. Sachvermögen	–[b]	–[b]	–
III. Finanzvermögen	122,7	133,4	10,6
darunter: Kapitalbeteiligungen	*(78,6)*	*(82,1)*	*(3,5)*
Sonder- und Treuhandvermögen	*(44,1)*	*(51,2)*	*(7,1)*
IV. Vorräte	–[b]	–[b]	–
V. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	37,5	36,7	−0,8
davon: Forderungen gegenüber Kapitalbeteiligungen	*(3,6)*	*(3,4)*	*(−0,2)*
Sonstige Forderungen	*(33,9)*	*(33,3)*	*(−0,6)*
VI. Wertpapiere	63,1	62,4	−0,7
VII. Flüssige Mittel	23,7	30,2	6,5
Vermögen gesamt	**247,0**	**262,7**	**15,6**
Schulden			
I. Kreditmarktverbindlichkeiten einschl. Kassenverstärkungskredite	1 136,3	1 120,3	−15,9
II. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	–[b]	–[b]	–
III. Verbindlichkeiten gegenüber Kapitalbeteiligungen	24,1	24,1	0
IV. Sonstige Verbindlichkeiten	4,4	3,9	−0,4
V. Rückstellungen	543,2	603,0	59,8
davon: Pensionsrückstellungen	*(408,6)*	*(435,9)*	*(27,3)*
Beihilferückstellungen	*(119,3)*	*(148,1)*	*(28,9)*
Rückstellungen für übernommene Gewährleistungen	*(4,8)*	*(5,1)*	*(0,2)*
Rückstellungen für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere	*(5,4)*	*(5,6)*	*(0,2)*
Rückstellungen für die Sanierung ökologischer Altlasten	*(5,2)*	*(8,4)*	*(3,2)*
VI. Sonder- und Treuhandvermögen	63,8	66,4	2,6
Schulden gesamt	**1 771,7**	**1 817,7**	**46,0**
Vermögens-/Schuldensaldo	**−1 524,7**	**−1 555,1**	**−30,3**

Erläuterungen:
a Differenzen durch Rundung.
b Die Positionen werden gegenwärtig wertmäßig noch nicht ausgewiesen.

Die Vermögensrechnung bildet Vermögen und Schulden des Bundes nur teilweise ab. Seit einigen Jahren ergänzt das BMF das Zahlenwerk stückweise. Daher lassen sich die Zahlen der verschiedenen Jahre nicht unmittelbar vergleichen. Die Vermögensrechnung 2015 enthält erstmals Rückstellungen für übernommene Rückbürgschaften und Rückgarantien des Bundes für Ausfallbürgschaften und

Garantien der Bürgschaftsbanken der Länder. Einzelne Vermögenspositionen wurden weiter vervollständigt. Die Vermögensrechnung 2015 ist mit der Vermögensrechnung 2014 somit nicht unmittelbar vergleichbar.

Geändert wurde auch die rechtliche Einordnung der von der Entschädigungseinrichtung deutscher Banken und der Entschädigungseinrichtung des Bundesverbandes Öffentlicher Banken verwalteten Vermögensmassen. Diese werden nicht mehr den Sondervermögen zugeordnet, sondern als 100%ige Beteiligungen am Kapital nationaler Einrichtungen geführt und finden sich nunmehr unter der Vermögensposition „Kapitalbeteiligungen". Diese Vermögensposition ist allerdings unvollständig, da z. B. das anteilige Kapital des Bundes als Mitglied in der Europäischen Weltraumorganisation bisher nicht in der Vermögensrechnung berücksichtigt ist (vgl. Bemerkung Nr. 23).

Wichtige Positionen für eine vollständige Vermögensrechnung fehlen weiterhin. So weist das BMF wie in den Vorjahren darauf hin, dass wesentliche Vermögenspositionen noch nicht wertmäßig erfasst sind. Dazu gehören das Immobilienvermögen einschließlich Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Sachvermögen. Auch geben bereits ausgewiesene Positionen nur bedingt die tatsächliche Vermögenslage wieder. Da zum Beispiel bei Forderungen die VV-ReVuS nur Nennwerte vorsehen, bleiben Ausfallrisiken und in der Folge Wertberichtigungen unberücksichtigt. Auch die Schulden sind noch unvollständig. So werden z. B. keine Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen ausgewiesen. Die Prüfung des BMF, ob und in welcher Höhe der Bund Rückstellungen für weitere übernommene Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen auszuweisen hat, ist noch nicht abgeschlossen.

Unmittelbare Kapitalbeteiligungen, die bis zum Redaktionsschluss der Vermögensrechnung keinen Jahresabschluss für das Jahr 2015 vorlegten, wurden nicht in die Vermögensermittlung einbezogen. Deren Bestandsentwicklung im Jahr 2014 wird nachrichtlich in einem Anhang dargestellt.

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2015 insgesamt 263 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 1 818 Mrd. Euro. Darunter waren Kreditmarktverbindlichkeiten (einschließlich Kassenverstärkungskredite) von 1 120 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.8).

Gegenüber dem in der Vermögensrechnung 2015 ausgewiesenen Jahresanfangsbestand stieg das Vermögen unterjährig um 15,6 Mrd. Euro. Dieser Anstieg ist im Wesentlichen auf einen höheren Bestand an flüssigen Mitteln (6,5 Mrd. Euro) und Wertzuwächse bei den Sondervermögen des Bundes (7,1 Mrd. Euro) zurückzuführen.

Die Schulden des Bundes sind gegenüber dem Anfangsbestand unterjährig um 46,0 Mrd. Euro angewachsen. Dies liegt insbesondere an steigenden Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen. Diese stiegen im Jahr 2015 um 59,8 Mrd. Euro, während die Kreditmarktverbindlichkeiten um 15,9 Mrd. Euro zurückgingen.

Der Anstieg der Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen ist zum weit überwiegenden Teil auf den Rückgang des Diskontsatzes um 0,49 % und die damit verbundenen versicherungsmathematischen Verluste zurückzuführen. Sowohl die Pensionsrückstellungen als auch die Beihilferückstellungen werden mittels versicherungsmathematischer Verfahren berechnet. Dazu wurde ein Diskontsatz von 2,65 % verwendet. Dieser entspricht dem siebenjährigen Durchschnitt der Umlaufrenditen für börsennotierte Bundeswertpapiere mit 15- bis 30-jähriger Restlaufzeit[22]. Im Vorjahr lag dieser Diskontsatz bei 3,14 %. Diesen Pensions- und Beihilferückstellungen standen Vermögenswerte von insgesamt 11,8 Mrd. Euro in den Sondervermögen Versorgungsrücklage des Bundes und Versorgungsfonds des Bundes gegenüber.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMF in den letzten Jahren an, Datenqualität und Aussagekraft der Vermögensrechnung zu verbessern sowie fehlende Positionen in der Vermögensrechnung zu ergänzen. Hierdurch kommt es einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes nach. Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen jedoch, dass der gegenwärtige Prozess der Buchführung, des Abschlusses der Bücher und der Gesamtrechnungslegung über das Vermögen und die Schulden fehleranfällig und aufwendig ist. Der Bundesrechnungshof hält weitere Anstrengungen des BMF für erforderlich, um Vermögen und Schulden des Bundes vollständig und in richtiger Höhe auszuweisen.

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung weist 26 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus. Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsfeststellungen zu neun wesentlichen Sondervermögen getroffen.

1.12.1 Investitions- und Tilgungsfonds

Mit dem zum 2. März 2009 errichteten Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds" (ITF) finanzierte der Bund in den Jahren 2009 bis 2011 zusätzliche Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur im Umfang von 19,9 Mrd. Euro.[23] Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe durften nach dem Stichtag 31. Dezember 2011 zulasten des Sondervermögens keine Fördermittel mehr ausgezahlt werden. Mit dem Jahr 2012 begann die Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF. Auch im Haushaltsjahr 2015 beschränkten sich folglich die finanziellen Belastungen des Sondervermögens ausschließlich auf Zinszahlungen (298,5 Mio. Euro). Einnahmen erzielte der ITF aus der Erstattung und Verzinsung von nicht

22 Die Ermittlung des maßgeblichen Diskontsatzes orientiert sich an den Standards staatlicher Doppik (SsD Tz. 5.7.2.1).

23 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds" (ITFG) vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416, 417), geändert durch Gesetz vom 25. Juni 2009 (BGBl. I S. 1577).

zweckgerecht verwendeten Fördermitteln in Höhe von 0,2 Mio. Euro. Der darüber hinaus vereinnahmte Betrag von 506 Mio. Euro geht zurück auf § 6 Absatz 9 Haushaltsgesetz 2014. Danach war die sich zum Abschluss des Haushaltsjahres 2014 gegenüber dem Haushaltssoll per Saldo ergebende Entlastung des Bundeshaushalts dem ITF zuzuführen. Während der entstandene Überschuss entsprechend der haushaltsgesetzlichen Regelung im Bundeshaushalt 2014 als Ausgabe gebucht wurde, konnte die korrespondierende Gegenbuchung auf der Einnahmeseite des ITF nicht mehr dem Haushaltsjahr 2014 zugeordnet werden. Die Zuführung aus dem Bundeshaushalt ist somit in die Haushaltsrechnung des Sondervermögens für das Jahr 2015 eingeflossen. Sie wurde dort zur Finanzierung des Schuldendienstes herangezogen.

Abweichend von § 6 ITFG wurde durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2015[24] festgelegt, dass der Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank im Haushaltsjahr 2015 auf 2,95 Mrd. Euro festgesetzt und dem Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ zuzuführen ist. Im Gegensatz zu den Jahren 2009 und 2014 konnte der ITF im Haushaltsjahr 2015 somit nicht an der Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank partizipieren. Auch nach dem Haushaltsgesetz 2016[25] ist eine Beteiligung des ITF an der im Haushaltsjahr 2016 eingegangenen Gewinnabführung von 3,2 Mrd. Euro nicht beabsichtigt. Vielmehr dienen diese Mittel mit einem Teilbetrag von 2,5 Mrd. Euro als allgemeine Deckungsmittel für den Bundeshaushalt bzw. fließen mit einem Betrag von 0,7 Mrd. Euro der Rücklage zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen zu. Sollten diese Regelungen in den kommenden Haushaltsgesetzen beibehalten werden, dürfte sich eine endgültige Tilgung der Schulden des ITF weiter in die Zukunft verschieben. Das ursprüngliche Ziel, die zur Bekämpfung der damaligen Finanz- und Wirtschaftskrise aufgenommenen Schulden des ITF in finanzwirtschaftlich günstigeren Zeiten und damit in einem überschaubaren Zeitraum zu tilgen[26], würde im Ergebnis aufgegeben.

Die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015 weist für den ITF zum 31. Dezember 2015 einen Vermögensbestand von 3,7 Mrd. Euro aus. Der Bestand an Schulden erhöhte sich nach dieser Rechnung bis zum Jahresende um 1,0 Mrd. Euro auf 21,9 Mrd. Euro. Das negative Eigenkapital sank gegenüber dem Vorjahr auf 18,3 Mrd. Euro.

24 Artikel. 1 des 1. Nachtragshaushaltsgesetzes 2015 vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 980).
25 Vgl. § 6a des Haushaltsgesetzes 2016 vom 21. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2378).
26 Vgl. Gesetzesbegründung zu § 6 ITFG, Bundestagsdrucksache 16/11740.

1.12.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds

Grundlagen

Die Finanzmarktkrise führte ab September 2008 zu Vertrauensverlusten an den Finanzmärkten und zur finanziellen Gefährdung von Unternehmen des Finanzsektors (Institute). Vor diesem Hintergrund verabschiedete der Deutsche Bundestag im Oktober 2008 ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Stützung des Finanzmarktes und richtete den Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) ein. Die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) verwaltet den FMS.

Der FMS sollte Instituten dabei helfen, Kapital- und Liquiditätsengpässe zu überwinden. Hierzu konnte er z. B. Forderungen aus übernommenen Garantien abdecken, Risikopositionen erwerben, Institute mit Kapital ausstatten oder sich an Instituten beteiligen. Daneben konnte er Instituten Garantien für ihre Schuldtitel gewähren. Zum Jahresende 2015 wurde der FMS für neue Maßnahmen geschlossen.

Daneben konnte die FMSA Abwicklungsanstalten (sog. Bad Banks) errichten. Deren Aufgabe ist es, Vermögensgegenstände oder Risikopositionen von in Schieflage geratenen Instituten zu übernehmen und abzuwickeln. Dies sollte es den Instituten ermöglichen, sich von nicht mehr benötigten Portfolien zu trennen und das eigene Geschäft neu auszurichten.

Stabilisierungsmaßnahmen

Seit Bestehen des FMS erhielten neun Institute Garantien. Dabei lag das Gesamtvolumen der gezogenen Garantien in der Spitze bei 168 Mrd. Euro. Die Institute zahlten hierfür Garantie- und Bereitstellungsentgelte von insgesamt fast 2,2 Mrd. Euro an den FMS. Im Jahr 2013 gaben die Institute die letzten noch ausstehenden Garantien zurück. Keine der gewährten Garantien ist ausgefallen, sodass dem FMS hieraus keine Verluste entstanden sind.

Neben der Übernahme von Garantien stärkte der FMS die Eigenkapitalbasis von Instituten durch Kapitalzuführungen. Diese Kapitalhilfen betrugen in der Spitze insgesamt 29,4 Mrd. Euro; am Jahresende 2015 lagen sie bei 15,8 Mrd. Euro. Die hierfür erforderlichen Kredite nahm die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH auf, die das Schuldenmanagement für den Bund betreibt. Die Kapitalhilfen verteilten sich auf folgende Institute:

Volumen der gewährten Kapitalhilfen

Tabelle 1.9

Institut	Kapitalhilfen zum 31.12.2014	Kapitalhilfen zum 31.12.2015
	in Mrd. Euro	
Hypo Real Estate-Gruppe (HRE)	9,8	8,8
Commerzbank AG	5,1	5,1
Portigon AG (ehemals WestLB AG)	2,0	2,0
Gesamt	**16,8**[a]	**15,8**[a]

Erläuterungen:
a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
Quelle: Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung, Historischer Überblick über die Maßnahmen des Finanzmarktstabilisierungsfonds, Stand: 31. Dezember 2015.

Im Jahr 2015 zahlte die Hypo Real Estate-Gruppe (HRE) eine stille Einlage von 1 Mrd. Euro an den FMS zurück. Ende 2015 entfielen damit etwa die Hälfte der verbliebenen Kapitalhilfen auf die HRE und etwa ein Drittel auf die Commerzbank AG. Der FMS hielt 15,6 % der Aktien der Commerzbank AG. Im Vergleich zum Vorjahr war der Wert dieses Aktienpakets um 275 Mio. Euro auf 1,9 Mrd. Euro gesunken. Die stille Beteiligung von 2 Mrd. Euro an der Portigon AG (ehemals WestLB AG) hat der FMS aufgrund der noch zu erwartenden Verluste vollständig wertberichtigt.

Die staatlichen Hilfen an die HRE billigte die Europäische Kommission unter der Auflage, dass das Institut deutlich verkleinert wird. Dadurch sollten mögliche Wettbewerbsverzerrungen abgefedert werden. Zur HRE gehörten die Deutsche Pfandbriefbank AG (pbb) und die Depfa Bank plc. (Depfa).

Die pbb brachte der Bund im Juli 2015 an die Börse und verkaufte dabei 80 % der Aktien. Ein Betrag von 1,2 Mrd. Euro wurde Anfang 2016 an den FMS ausgeschüttet, wobei es sich im Wesentlichen um den Erlös aus dem Börsengang handelte. Die Kapitalhilfen reduzierten sich infolgedessen auf 14,6 Mrd. Euro. Der FMS wird ab dem Börsengang für mindestens zwei Jahre die restlichen 20 % der Aktien der pbb halten.

Im Mai 2014 entschied der Bund, die Depfa auf die FMS-Wertmanagement AöR (FMS-WM) zu übertragen und dort abzuwickeln. Die FMS-WM ist eine von zwei Abwicklungsanstalten, die die FMSA errichtete. Die FMS-WM übernahm im Jahr 2010 Portfolien der HRE-Gruppe mit einem Übertragungsvolumen von 174,1 Mrd. Euro.

Daneben errichtete die FMSA die Erste Abwicklungsanstalt AöR (EAA). Die EAA übernahm in den Jahren 2009/2010 und 2012 Portfolien der früheren WestLB AG

(jetzt Portigon AG) mit einem Übertragungsvolumen von 201,9 Mrd. Euro. Bis Ende 2015 hatten EAA und FMS-WM ihre Portfolien um rund 60 % abgebaut.

Wenn die Portfolien abgewickelt sind, werden die Abwicklungsanstalten aufgelöst. Spätestens dann muss der FMS Verluste der Abwicklungsanstalten ausgleichen. Bei der EAA sind Verluste in erster Linie durch die ehemaligen Anteilseigner der WestLB AG – das Land Nordrhein-Westfalen und die nordrhein-westfälischen Landschafts- sowie Sparkassen- und Giroverbände – zu tragen. Der FMS haftet hier nachrangig. Verluste der FMS-WM trägt der FMS allein. Dies gilt auch für Verbindlichkeiten der FMS-WM, z. B. für am Kapitalmarkt aufgenommene Kredite.

Jahresabschluss des FMS

Im Jahr 2015 wurden keine neuen Stabilisierungsmaßnahmen beantragt.

Der FMS schloss das Jahr 2015 mit einem Fehlbetrag von 684,8 Mio. Euro ab. Das negative Jahresergebnis geht im Wesentlichen auf Zinsaufwendungen sowie die niedrigere Bewertung des Aktienpakets an der Commerzbank AG zurück. Zudem musste der FMS höhere Rückstellungen für mögliche Verluste der FMS-WM bilden.

Zum 31. Dezember 2015 belief sich der seit Bestehen des FMS angehäufte Fehlbetrag auf 22,6 Mrd. Euro. Der Fehlbetrag wird fortgeschrieben, bis der FMS aufgelöst wird. Einen nach der Auflösung verbleibenden Verlust teilen sich Bund und Länder grundsätzlich im Verhältnis 65:35, wobei die Länder insgesamt höchstens 7,7 Mrd. Euro übernehmen.

Ausblick

Seit Beginn des Jahres 2016 werden in der Europäischen Union in Schieflage geratene Institute nach gemeinsamen Regeln restrukturiert oder falls erforderlich abgewickelt. Dieser sogenannte einheitliche Abwicklungsmechanismus ist Teil des Maßnahmenpakets zur Schaffung der europäischen Bankenunion.

1.12.3 Restrukturierungsfonds

Der Gesetzgeber schuf im Jahr 2011 den Restrukturierungsfonds (RSF), damit der Finanzsektor in erster Linie selbst für die Restrukturierungs- und Abwicklungskosten von in finanzielle Schieflage geratenen Kreditinstituten aufkommt. Der RSF dient neben dem FMS der Stabilisierung des Finanzmarktes. Kreditinstitute sind seit dem Jahr 2011 verpflichtet, Jahresbeiträge zum RSF zu leisten (sog. Bankenabgabe). Die FMSA erhebt und verwaltet die Beiträge.

Im Jahr 2016 trat in der Europäischen Union ein einheitlicher Abwicklungsfonds als Teil der europäischen Bankenunion an die Stelle des RSF. Der Abwicklungsfonds soll durch Einzahlungen der Institute innerhalb von acht Jahren einen Kapitalstock von 55 Mrd. Euro erreichen. In der Aufbauphase fließen die Mittel der Institute dabei je nach Herkunftsland zunächst in nationale Kammern des

Fonds. Dadurch wird sichergestellt, dass Institute, die während der Aufbauphase in Schieflage geraten, vorrangig durch nationale Mittel stabilisiert werden. Die nationalen Kammern sollen bis zum Jahr 2024 schrittweise vergemeinschaftet und schließlich aufgelöst werden.

In den Jahren 2011 bis 2014 wurden in Deutschland rund 2,3 Mrd. Euro im RSF gesammelt. Diese Mittel können während der Aufbauphase für eine Übergangsfinanzierung der nationalen Kammer herangezogen werden. Im Jahr 2015 wurde die Bankenabgabe in Deutschland – rund 1,6 Mrd. Euro – bereits nach europäischen Vorgaben erhoben und anschließend auf die nationalen Kammern des Abwicklungsfonds übertragen.

1.12.4 ERP-Sondervermögen

Das ERP-Sondervermögen bezeichnet ein vom Bund verwaltetes Sondervermögen, das im Jahr 1953 aus den DM-Gegenwerten der Hilfen des European Recovery Program (ERP) errichtet wurde. Dieses Programm wurde 1948 auf der Grundlage des Marshallplans bereitgestellt, um den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg zu fördern. Seit dem Abschluss der Wiederaufbauphase dienen die ERP-Mittel der allgemeinen Förderung von Investitions- und Innovationsvorhaben der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstands. Das ERP-Sondervermögen wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) verwaltet. Die Abwicklung der Förderprogramme übernimmt die Kreditanstalt für Wiederaufbau, die Investitionsvorhaben durch Zinsverbilligungen für Unternehmensdarlehen fördert. Daneben verstärkt das ERP-Sondervermögen seine Investitionen in verschiedene Beteiligungsfonds, die kleine und mittelständische Unternehmen durch die Bereitstellung von Beteiligungskapital unterstützen.

Das ERP-Sondervermögen darf keine eigenen Kredite am Markt aufnehmen. Im Jahr 2015 leistete es Auszahlungen von 232,2 Mio. Euro, um in früheren Jahren ausgereichte sowie neu gewährte Förderdarlehen zu verbilligen. Auf die im Jahr 2015 neu abgeschlossenen Förderkredite entfiel davon ein Anteil von 12,6 Mio. Euro. Das ERP-Sondervermögen blieb damit auch weiterhin deutlich unter der Förderleistung von 340,3 Mio. Euro[27], die bei der Neuordnung des Sondervermögens im Jahr 2007 als jährliche Zielgröße festgelegt worden war.

Bei den 340,3 Mio. Euro handelt es sich nach Hinweis des BMF jedoch um die maximal mögliche Förderkraft des ERP-Sondervermögens, welche unter Wahrung des gesetzlich vorgeschriebenen Substanzerhaltungsgebots geleistet werden könne. Die tatsächliche Förderleistung hänge u. a. von der Kreditnachfrage und den Kreditkonditionen ab.

27 300 Mio. Euro im Jahr 2007, für die Folgejahre in Höhe der Inflationsraten fortgeschrieben.

Nach der vom BMWi für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz erhöhte sich der Vermögensbestand zum 31. Dezember 2015 um 0,8 Mrd. Euro auf 16,9 Mrd. Euro. Das Vermögen lag damit um 2,1 Mrd. Euro (14,5 %) über dem fortgeschriebenen Gegenwertaufkommen von 14,8 Mrd. Euro. Dies ist der Wert des Sondervermögens im Jahr 1959 unter Berücksichtigung der Preisentwicklung bis zum Jahr 2015. Da der Vermögensbestand das Gegenwertaufkommen überschreitet, hat das BMWi den gesetzlichen Auftrag zum Vermögenserhalt erfüllt.

1.12.5 Bundeseisenbahnvermögen

Das Sondervermögen Bundeseisenbahnvermögen (BEV) wurde am 1. Januar 1994 errichtet. Heute hat das Sondervermögen insbesondere noch die Aufgaben,

- das der Deutschen Bahn AG zugewiesene verbeamtete Personal zu verwalten,
- die Versorgungsbezüge an Pensionärinnen und Pensionäre festzusetzen und auszuzahlen,
- die betrieblichen Sozialeinrichtungen weiterzuführen und
- Liegenschaften zu verwalten und zu verwerten.

Das BEV hatte im Jahr 2015 Ausgaben von 7,2 Mrd. Euro.[28] Es erzielte eigene Einnahmen von 1,5 Mrd. Euro. Sie stammen im Wesentlichen aus der Personalkostenerstattung der Deutschen Bahn AG für ihr zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Der Fehlbedarf von 5,3 Mrd. Euro wurde aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Im Haushalt 2016 sind hierfür 5,3 Mrd. Euro vorgesehen. Als Gesamtausgaben des BEV sind 7,1 Mrd. Euro veranschlagt.

Im Jahr 2015 zahlte das BEV 3,5 Mrd. Euro Versorgungsbezüge an 158 536 Versorgungsberechtigte. Seit Beginn der Bahnreform im Jahr 1994 ging die Zahl der Versorgungsberechtigten um 82 943 Personen und damit um 34,3 % zurück.

Die zum 31. Dezember 2015[29] ausgewiesenen Aktiva des BEV von 667,2 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:

- Immobilien (304,2 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (18,2 Mio. Euro) und
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (327,3 Mio. Euro).

Der Wert des Immobilienbestandes des BEV verringerte sich von 3,4 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 304,2 Mio. Euro im Jahr 2015. Der Rückgang beruht neben Verkäufen zum größten Teil darauf, dass das BEV im Jahr 2003 einen Teil der Immobilien einer eigenen Immobiliengesellschaft des Bundes übereignete, die anschließend veräußert wurde. Daneben hat das BEV die verbliebenen Immobilien im Jahr 2004 neu bewertet. Das BEV ist gehalten, seinen Immobilienbesitz weiter zu verringern.

28 Darin sind 0,3 Mrd. Euro Ausgaben für Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft Bahn-See enthalten.

29 Vgl. S. 34 der Vermögensrechnung.

Bei der Gründung des BEV im Jahr 1994 waren der Deutschen Bahn AG 116 885 Beamtinnen und Beamte zugewiesen. Im Jahr 2015 waren es noch 31 837. Dabei handelt es sich um 28 185 zugewiesene und 3 650 zum DB Konzern beurlaubte Beamtinnen und Beamte. Zudem sind zwei Personen vorübergehend zur Bundesagentur für Arbeit abgeordnet. Insgesamt sind dies 85 048 Personen oder 72,8 % weniger als im Jahr 1994.

Kann die Deutsche Bahn AG aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen Personal nicht mehr beschäftigen, stehen ihr unter bestimmten Voraussetzungen Ausgleichszahlungen zu. Ihren Anspruch muss sie im Einzelfall nachweisen. Der Bund gewährte der Deutschen Bahn AG im Jahr 2014 Personalausgleichszahlungen von 85,4 Mio. Euro, ohne dass er sich diesen Anspruch im Einzelfall nachweisen ließ. Zuvor erhielt die Deutsche Bahn AG im Jahr 2013 einen pauschalen Betrag von 80 Mio. Euro und in den Jahren 2009 bis 2012 jeweils von 69,7 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat die Pauschalabrechnung kritisiert, weil sie nicht den gesetzlichen Bestimmungen entspricht (vgl. Bemerkungen 2013 – Weitere Prüfungsergebnisse Nr. 4[30]). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte am 23. Mai 2014 das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) auf, von weiteren Vereinbarungen zur Abgeltung von Ansprüchen aus § 21 Absatz 5 und Absatz 6 des Gesetzes über die Gründung einer Deutschen Bahn AG (DBGrG) ab dem 1. Januar 2015 abzusehen. Stattdessen sollte die Deutsche Bahn AG die Ansprüche entsprechend den gesetzlichen Regelungen prüfbar nachweisen. Daraufhin schlossen das BEV und die Deutsche Bahn AG im Juli 2015 nach § 21 Absatz 8 DBGrG eine Durchführungsvereinbarung über Ansprüche nach § 21 Absatz 5 und Absatz 6 DBGrG. Die Vereinbarung regelt insbesondere Einzelheiten zum betroffenen Personenkreis, über erforderliche Nachweise und Aufwendungsersatzansprüche. Sind die Voraussetzungen nach dieser Vereinbarung erfüllt, entfällt die Leistungspflicht der Deutschen Bahn AG. Für die betroffenen Personen sind dann keine Personalkosten nach § 21 Absatz 1 DBGrG an das BEV zu erstatten. Zudem erhält die Deutsche Bahn AG einen Aufwendungsersatz von 10 %, der sich nach den entfallenen Personalkosten bemisst. Das BEV gewährte der Deutschen Bahn AG nach dieser Durchführungsvereinbarung insgesamt 52,5 Mio. Euro für das Jahr 2015.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes darf das BEV nicht nach der Durchführungsvereinbarung vom Juli 2015 abrechnen, denn auch sie steht nicht im Einklang mit den Vorgaben des § 21 DBGrG und den Parlamentsbeschlüssen des Jahres 2014. Sie geht über den Regelungsinhalt einer Durchführungsvereinbarung im Sinne des § 21 Absatz 8 DBGrG hinaus und schafft eigene Voraussetzungen für den geforderten Nachweis nach § 21 Absatz 5 und 6 DBGrG.

Der Bundesrechnungshof ist zudem der Auffassung, dass der Gesetzgeber die Regelungen des § 21 DBGrG auf die Gründungsphase der DB AG beschränkt hat. Die Sanierungsphase der DB AG war nach Aussage ihres Vorstandsvorsitzenden

30 Bundestagsdrucksache 18/1220.

im Jahr 2007 endgültig abgeschlossen. Der Bundesrechnungshof hat dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über das Ergebnis seiner Prüfung berichtet.

Das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen ermächtigt die Bundesregierung, das BEV ab dem Jahr 2004 aufzulösen. Sie kann die vom BEV noch wahrgenommenen Aufgaben auf das Eisenbahn-Bundesamt, das BMVI oder die Bundesrepublik Deutschland - Finanzagentur GmbH übertragen. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Beschäftigten des BEV wegen des erheblichen Aufgabenrückgangs keine mittelfristigen Entwicklungsperspektiven und damit nur geringe Planungssicherheit haben. Das BMVI ist dagegen der Auffassung, dass Personal und Aufgaben des BEV bis zum Jahr 2030 in etwa gleichem Umfang zurückgehen würden. Mittelfristig sei es wirtschaftlich, die Aufgaben durch das BEV fortführen zu lassen.

1.12.6 Erblastentilgungsfonds

Im Sondervermögen Erblastentilgungsfonds sind zusammengefasst:
- Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt aus Krediten, übernommenen Altkrediten und Ausgleichsforderungen,
- Altverbindlichkeiten von Wohnungsbauunternehmen und privaten Vermietern im Beitrittsgebiet nach den Vorschriften im Altschuldenhilfe-Gesetz und
- Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen im Beitrittsgebiet.

Das Sondervermögen startete am 1. Januar 1995 mit einem Schuldenstand von 172 Mrd. Euro. Aufgrund des Schuldenmitübernahmegesetzes vom 21. Juni 1999 wurden die zu diesem Zeitpunkt noch bestehenden Schulden von 137 Mrd. Euro in die Bundesschuld (Einzelplan 32) überführt.

Im Einzelplan 32 betrugen die sonstigen Verbindlichkeiten des Sondervermögens zum Jahresende 2015 noch 1,5 Mio. Euro. Dem standen Forderungen von 11,2 Mio. Euro gegenüber.

Vor dem Hintergrund des deutlich zurückgegangenen Aufgabenumfangs sowie der nur noch untergeordneten finanziellen Relevanz hat das BMF den Erblastentilgungsfonds auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes zum 31. Dezember 2015 aufgelöst. Zum 1. Januar 2016 trat der Bund in die Rechte und Pflichten der Fonds ein.

1.12.7 Energie- und Klimafonds

Im Zuge des langfristig angelegten Klimakonzeptes der Bundesregierung wurde zum 1. Januar 2011 das Sondervermögen Energie- und Klimafonds (EKF) errichtet. Das Sondervermögen soll zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie

zum Klimaschutz ermöglichen. Außerdem werden im Sondervermögen alle Programmausgaben für die Entwicklung der Elektromobilität zusammengefasst.

Zur Finanzierung erhält der EKF die Erlöse aus der Versteigerung der Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (CO_2-Emissionshandel). Die im Jahr 2015 erzielten Preise für CO_2-Zertifikate lagen über der ursprünglichen Prognose, was zu einer Einnahmesteigerung des Fonds führte. Seit der Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens EKF im Jahr 2014 kann das Sondervermögen jährliche Bundeszuschüsse nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes erhalten. Für 2015 sah das Haushaltsgesetz hierfür zunächst 781 Mio. Euro vor. Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt erhielt der EKF über den bereits vorgesehenen Zuschuss hinaus einmalig eine Bundeszuweisung von 1,3 Mrd. Euro. Für das Haushaltsjahr 2015 wies das BMF erstmals seit Gründung des Sondervermögens sämtliche im Wirtschaftsplan veranschlagten Barmittel und Verpflichtungsermächtigungen bereits vor Beginn des Haushaltsjahres zu. Die Gesamtausgaben des EKF lagen wie im Vorjahr bei 1,3 Mrd. Euro. Bei der Prüfung des Jahresabschlusses des EKF stellte der Bundesrechnungshof formale Mängel fest.

Der Bundesrechnungshof hatte in den Vorjahren bereits mehrfach seine Bedenken hinsichtlich der Einrichtung des Sondervermögens EKF dargelegt[31]. Aus seiner Sicht stellen Sondervermögen eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit des Haushalts (Artikel 110 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz) dar. Mit diesem Grundsatz soll eine Parzellierung des Bundeshaushalts durch Ausweitung einer aufgabenbezogenen Fondswirtschaft ausgeschlossen werden. Daher ist an die Gründung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ein strenger Maßstab anzulegen.

Das BMF weist darauf hin, dass die Bundesregierung ungeachtet des dauerhaften und auch steigenden Bedarfs von Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt am EKF festhält. Das Sondervermögen ermögliche gerade einen sichtbaren, transparenten und nachvollziehbaren Nachweis der Einnahmen und Ausgaben für die Energiewende- und Klimaschutzprogramme der Bundesregierung. Die Veranschlagung von Bundeszuweisungen gewährleiste für die bewirtschaftenden Ressorts größtmögliche Planungssicherheit bei der Umsetzung der Programme.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes kann ein Sondervermögen sinnvoll sein, wenn dort die zu finanzierenden Aufgaben nachweisbar effizienter als durch eine Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt erfüllt werden können. Für ihn ist es nach wie vor nicht ersichtlich, dass beim EKF die teilweise Ausgliederung der Haushaltsmittel zu einer besseren Aufgabenerfüllung und effizienteren Bewirtschaftung führt. Für einen wirtschaftlichen, transparenten und koordinierten Mitteleinsatz wäre es förderlicher, sämtliche Mittel im Bundeshaushalt zu

31 Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 4. Juni 2012 zur Öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012, Nr. III. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2014 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Bundestagsdrucksache 18/3300 vom 1. Dezember 2014), Nr. 1.12.7.

etatisieren. Es würde zudem die Kontrolle des Parlaments erleichtern, wenn sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Bundes in der Haushaltsrechnung des Bundeshaushalts nachgewiesen würden. Außerdem würde dies auch der beim EKF seit Jahren vorherrschenden Planungsunsicherheit hinsichtlich der finanziellen Umsetzbarkeit von mehrjährigen Projekten entgegenwirken.

Die Entwicklung des EKF bestärkt den Bundesrechnungshof in seiner kritischen Auffassung bezüglich des Sondervermögens. Mit der Gewährung jährlicher Bundeszuschüsse wird das ursprüngliche Ziel nicht erreicht, die Ausgaben des EKF ausschließlich über Klimaabgaben zu finanzieren. Stattdessen findet nun eine teilweise Finanzierung des EKF aus dem allgemeinen Haushalt statt. Diese Tendenz wurde im Haushaltsjahr 2015 durch den einmaligen Zuführungsbetrag von 1,3 Mrd. Euro noch erheblich verstärkt. Die Mittel wurden im Haushaltsjahr 2015 nicht benötigt, sondern in voller Höhe der Rücklage des Fonds zugeführt und sollen ab 2016 zur Erreichung des nationalen Klimaschutzziels eingesetzt werden. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist der buchmäßige Transfer von 1,3 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt 2015 in die Rücklage des Sondervermögens zur Nutzung in späteren Jahren zwar formal zulässig. Das Vorgehen deutet jedoch darauf hin, dass die Abgrenzung zwischen Sondervermögen und Bundeshaushalt nicht allein nach inhaltlichen Gesichtspunkten, sondern insbesondere auch nach der Verfügbarkeit finanzieller Mittel vorgenommen wird. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes trägt dies zu einem weiteren Verlust an inhaltlicher Trennschärfe des Sondervermögens in Abgrenzung zum Haushalt bei und widerspricht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit.

Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrechnungshof unverändert keine Notwendigkeit, den EKF aufrecht zu erhalten.

1.12.8 Sondervermögen „Aufbauhilfe“

Der nationale Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“ wurde im Juli 2013 als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes mit dem Aufbauhilfegesetz (AufbhG)[32] errichtet. Aus ihm werden Hilfen zur Beseitigung der im Zeitraum vom 18. Mai bis zum 4. Juli 2013 durch ein schweres Hochwasser entstandenen, nicht versicherten Schäden finanziert. Mit diesen Mitteln soll zudem die zerstörte Infrastruktur in den betroffenen Ländern wieder aufgebaut werden.

Der Fonds ist bei seiner Errichtung vom Bund im Jahr 2013 mit Haushaltsmitteln in Höhe von 8 Mrd. Euro ausgestattet worden. 1,5 Mrd. Euro waren für die Wiederherstellung der vom Hochwasser betroffenen Infrastruktur des Bundes vorgesehen, 6,5 Mrd. Euro für die Beseitigung von Hochwasserschäden in den Ländern. Das Sondervermögen „Aufbauhilfe“ ist zeitlich nicht befristet. Die Antragsfrist für Hilfsleistungen endete am 30. Juni 2015, die Bewilligungsfrist für gestellte Anträge am 30. Juni 2016.

32 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe“ und zur Änderung weiterer Gesetze; (Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz – AufbhG), BGBl. I, 2013, Seiten 2401 ff.

Die Länder beteiligen sich an der Refinanzierung des Sondervermögens mit der Hälfte der ihnen zur Verfügung stehenden 6,5 Mrd. Euro. Dafür wurde u. a. die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern in den Jahren 2014 bis 2019 geändert. Darüber hinaus leisten die Länder in den Jahren 2020 bis 2033 direkte jährliche Zahlungen. Sie sind bei dem ihnen zustehenden Fondsanteil für die Bewilligung der einzelnen Hilfeleistungen zuständig.

Der tatsächliche Mittelabfluss blieb bisher hinter den Annahmen zurück. Im Jahr 2015 wurden nur insgesamt 891 Mio. Euro einschließlich einer Abführung an den Bundeshaushalt von 254,4 Mio. Euro aus dem Fonds in Anspruch genommen. Insgesamt wurden bis Ende des Jahres 2015 erst 2,2 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen verausgabt. Aus den bis Ende 2015 noch nicht abgeflossenen Mitteln überführte das BMF aufgrund der erforderlichen Jahresabgrenzung eine Rücklage von 5,8 Mrd. Euro in das Jahr 2016. Hieraus können die noch anfallenden Ausgaben gedeckt werden.

Nach bisherigen Erkenntnissen werden weniger Mittel benötigt als ursprünglich geschätzt. Der Bund wird voraussichtlich für die Wiederherstellung seiner Infrastruktur Mittel in einer Größenordnung von 500 Mio. Euro verwenden. Die vom Bund nicht benötigten Mittel können nach dem Gesetz zur Teilauflösung des Sondervermögens „Aufbauhilfe“ vom 15. November 2014[33] bereits vor der Schlussabrechnung des Fonds im Bundeshaushalt vereinnahmt werden.

Belastbare Zahlen für den voraussichtlichen Mittelbedarf der Länder werden endgültig erst dann vorliegen, wenn dort alle bewilligten Anträge abgerechnet sind. Daher hat das BMF für die Berechnung der in der Aufbauhilfeverordnung für März 2016 vorgesehenen endgültigen Mittelverteilung auf eine von den Ländern im September 2015 erstellte Bedarfsmeldung zurückgegriffen. Darin haben die Länder einen Mittelbedarf von insgesamt 6,1 Mrd. Euro errechnet. Diese Summe enthält das Ergebnis der bereits abgerechneten Anträge. Für die bewilligten aber noch nicht abgerechneten Anträge wurde ein Schätzbetrag angesetzt. Das BMF stellte somit den Ländern unter Anrechnung der bereits verteilten ersten Tranche von 3,6 Mrd. Euro aus dem Jahr 2013 und der zweiten Tranche von 1,9 Mrd. Euro aus dem Jahr 2014 einen Betrag von 0,7 Mrd. Euro zur Bewirtschaftung zur Verfügung.

Sofern auch die Länder ihren Anteil nicht in vollem Umfang benötigen, kann der Bund nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vom 24. Juni 2015[34] diese Mittel bereits vor der Schlussabrechnung des Fonds bis zu 1 Mrd. Euro im Bundeshaushalt vereinnahmen.

Für das Haushaltsjahr 2015 waren im Einzelplan 60 bei Kapitel 02 Titel 214 01 – Zuweisung aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe“ – Einnahmen von 500 Mio.

33 Gesetz zur Teilauflösung des Sondervermögens „Aufbauhilfe“ und zur Änderung der Aufbauhilfeverordnung vom 15. November 2014, BGBl. I S. 1716.

34 Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz - KInvFG) vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974).

Euro veranschlagt. Tatsächlich führte das BMF 254,4 Mio. Euro ab. Es wies dies in der Haushaltsrechnung des Fonds als Ausgabe unter dem Titel 893 21 – Reserve zur Aufteilung nach weiterer Schadensbewertung – aus.

Im Bundeshaushalt 2016 sind entsprechende Einnahmen von 1,5 Mrd. Euro veranschlagt. Ob der veranschlagte Betrag tatsächlich im Bundeshaushalt vereinnahmt werden kann, hängt u. a. auch von der Fondsentwicklung im Jahr 2016 ab.

1.12.9 Kommunalinvestitionsförderungsfonds

Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen für das Sondervermögen wurden mit dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds" vom 24. Juni 2015[35] und dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG)[36] geschaffen. Mit dem Errichtungsgesetz und dem diesem als Anlage beigefügten Wirtschaftsplan wurden u. a. Festlegungen zum Zweck und zur Finanzierung des Sondervermögens, der Aufteilung der vorgesehenen Finanzhilfen auf die Länder sowie Regelungen zur Rechnungslegung und zur Auflösung des Sondervermögens getroffen. Hierauf aufbauend enthält das KInvFG insbesondere Bestimmungen zu den vom Gesetz umfassten Förderbereichen, zum Förderzeitraum, zur Förderquote sowie zur Prüfung der Mittelverwendung und zu evtl. Rückzahlungsverpflichtungen der Länder. Die Einzelheiten des Verfahrens zur Durchführung des KInvFG sind in einer zwischen dem Bund und den Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarung vom 20. August 2015 geregelt.

Finanzierung und Zweck

Für das Sondervermögen wurde im 1. Nachtragshaushalt 2015 eine Zuweisung von 3,5 Mrd. Euro veranschlagt. Um einen Beitrag zum Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftsstruktur im Bundesgebiet zu leisten, sollten hieraus ursprünglich in den Jahren 2015 bis 2018 Finanzhilfen an die Länder zur Förderung von besonders bedeutsamen Investitionen finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände gewährt werden.[37] Angesichts der aktuellen Herausforderungen durch die Betreuung und Unterbringung von Flüchtlingen sahen sowohl die Länder als auch die Kommunen Schwierigkeiten, das mit dem Fonds verfolgte Ziel in dem gesetzten engen Zeitrahmen umzusetzen. Der Bund trug diesen Bedenken Rechnung. Mit dem Gesetz zur Änderung des KInvFG und zur Änderung weiterer Gesetze (KommunalinvestitionsÄndG)[38] soll der zulässige Förderzeitraum bis zum Jahr 2020 verlängert werden.

35 Kommunalinvestitionsförderungsfonds-Errichtungsgesetz (KInvFErrG) vom 24. Juni 2015, BGBl. I S. 974 ff.
36 Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vom 24. Juni 2015 (KInvFG), BGBl. I S. 974, 975.
37 Finanzhilfen gem. Artikel 104b Absatz 1 Nr. 2 Grundgesetz.
38 Vgl. Bundestagsdrucksache 18/9231.

Förderschwerpunkte für die aus dem Fonds zu finanzierenden Finanzhilfen sind die Bereiche Infrastruktur (z. B. Krankenhäuser, Städtebau) und Bildungsinfrastruktur (z. B. Modernisierung von überbetrieblichen Bildungsstätten).[39] Mit Blick auf den Adressatenkreis – finanzschwache Kommunen – beträgt die Förderquote des Bundes bis zu 90 %. Die Länder einschließlich der Kommunen beteiligen sich mit mindestens 10 % am Gesamtvolumen des öffentlichen Finanzierungsanteils an den förderfähigen Kosten der jeweiligen Maßnahme.[40]

Jahresabschluss

Die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens werden in einem Wirtschaftsplan dargestellt. Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe in § 5 Absatz 1 KInvFErrG ergibt sich für das Haushaltsjahr 2015 ein in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenes Bild (vgl. Tabelle 1.10).

Jahresabschluss des KInvF Tabelle 1.10

Titel	Zweckbestimmung	Soll 2015 Euro	Ist 2015 Euro
Einnahmen			
334 01	Zuführungen des Bundes	3.500.000.000,00	3.500.000.000,00
359 01	Entnahme aus Rücklagen	0,00	0,00
Summe der Einnahmen		**3.500.000.000,00**	**3.500.000.000,00**
Ausgaben			
882 01	Finanzhilfen gem. § 3 KInvFG	3.500.000.000,00	261.188,34
919 01	Zuführung an Rücklage	0,00	3.499.738.811,66
Summe der Ausgaben		**3.500.000.000,00**	**3.500.000.000,00**

Nach dem erzielten Jahresergebnis wurden von den Ländern Haushaltsmittel in Höhe von 0,3 Mio. Euro in Anspruch genommen. Dies entspricht einem äußerst geringen Anteil von 0,007 % an der insgesamt vom Bund bereitgestellten Finanzhilfe. Der geringe Mittelabfluss ist maßgeblich auf die von den Ländern und den Kommunen geltend gemachten Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Fördermaßnahmen zurückzuführen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass zum einen die rechtlichen Grundlagen für das Sondervermögen erst im Sommer 2015 geschaffen wurden und zum anderen die Realisierung von finanzintensiven Investitionsmaßnahmen regelmäßig einen zeitlichen Planungsvorlauf erfordert.

39 § 3 KInvFG.
40 § 6 Absatz 1 KInvFG.

Die nicht verausgabten Haushaltsmittel von 3,49 Mrd. Euro wurden in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Wirtschaftsplans durch eine haushaltstechnische Verrechnung einer Rücklage zugeführt (Titel 919 01). Damit ist sichergestellt, dass das Sondervermögen seinen Zweck auch in den folgenden Jahren erfüllen kann.

Die in der Haushaltsrechnung 2015 ausgewiesene Ist-Ausgabe einschließlich der damit verbundenen Nettokreditaufnahme entspricht insofern nicht dem tatsächlichen kassenmäßigen Bedarf. Eine Belastung des Bundeshaushalts findet vielmehr erst in den Haushaltsjahren 2016 ff. statt. Im Interesse eines am Jährlichkeitsgrundsatz ausgerichteten Haushalts empfiehlt der Bundesrechnungshof, Ausgaben künftig erst dann zu veranschlagen, wenn sie etatreif sind. Dies würde auch dazu beitragen, die im Kreditfinanzierungsplan der Haushaltsrechnung nur schwer nachvollziehbaren Korrekturbuchungen im Bereich der Sondervermögen (Haushaltsrechnung Band 1, Nr. 2.3, lfd. Nrn. 3.6–3.10) zumindest zu verringern. Die Transparenz von Haushaltsplan und Haushaltsrechnung würde dadurch verbessert.

1.13 Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen

Das BMF hat der Haushaltsrechnung unter Nr. 3.3 eine Übersicht über die Jahresabschlüsse der Bundesbetriebe beigefügt (§ 85 Nummer 3 BHO).

In der Vermögensrechnung sind unter Nr. 3.3.1 die Rechnungswerte der Bundesbetriebe und behördeneigenen Kantinen dargestellt. Die in der nachstehenden Übersicht ausgewiesenen Werte entsprechen dem in den jeweiligen Jahresabschlüssen ausgewiesenen Eigenkapital.

Bundesbetriebe und Kantinen[41] Tabelle 1.11

Bundesbetriebe und Kantinen	Bestand 01.01.2015	Bestand 31.12.2015
	Euro	
Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Verwertungsstelle)	15 597 878	5 367 279
Behördeneigene Kantinen		
Einzelplan 08	1 755	166
Einzelplan 09	–20 229	–29 019
Einzelplan 14	4 468 018	3 702 397

41 Vgl. S. 11 f. der Vermögensrechnung.

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Risiken für die „Schwarze Null"*

2.0

Mit dem Haushaltsentwurf 2017 legte die Bundesregierung zum dritten Mal nacheinander einen Haushalt vor, der ohne Nettokreditaufnahme in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist. Auch im Finanzplanungszeitraum bis 2020 sollen die Haushalte ohne neue Schulden auskommen.

Wie in Vorjahren beruht die geplante „Null-Verschuldung" im Wesentlichen auf folgenden Faktoren: Die Quote der Zinsausgaben am Haushaltsvolumen ist nochmals deutlich zurückgegangen. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben fällt im Haushaltsentwurf 2017 wegen der Niedrigzinsphase auf unter sechs Prozent. Damit liegt sie auf dem Niveau der Zinsquote des Jahres 1979 – bei einem rund zwölfmal höheren Schuldenstand und einer mehr als dreimal so hohen Schuldenstandsquote des Bundes. Auch der Anteil der Arbeitsmarktausgaben am Haushaltsvolumen bleibt trotz migrationsbedingter Mehrausgaben aufgrund der weiterhin guten Beschäftigungslage auf vergleichsweise niedrigem Niveau. Gleichzeitig steigen die Steuereinnahmen stetig an. Zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2020) erwartet der Bund mit 339,4 Mrd. Euro ein Steueraufkommen, das um 113 Mrd. Euro und damit um 50 % über dem des Jahres 2010 liegen soll. Im Gegenzug erhöhen sich die Haushaltsbelastungen allerdings zum Teil deutlich. Die Ausgabenpolitik ist wie im Haushalt 2016 expansiv ausgerichtet.

Außerhalb des Haushalts hat der Bund eine Reihe von Sondervermögen errichtet – wie den Energie- und Klimafonds, das Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau, den Fonds Aufbauhilfe und den Kommunalinvestitionsförderungsfonds. Sie enthalten Finanzvolumina in Milliardenhöhe. Der Bundesrechnungshof vertritt seit Jahren die Auffassung, dass es Sondervermögen nur in begründeten Ausnahmefällen geben sollte, da sie wesentliche Haushaltsgrundsätze wie Einheit, Vollständigkeit, Jährlichkeit, Fälligkeit und Klarheit beeinträchtigen.

Die im Vorjahr vom Bundesrechnungshof beschriebenen Herausforderungen für den Bundeshaushalt bestehen unvermindert fort: Die verschiedenen Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherung werden nach dem Finanzplan im Jahr 2020 erstmals die 100 Mrd.-Grenze überschreiten. Der Anstieg ist nicht nur Folge des demografischen Wandels, sondern auch von Leistungsverbesserungen (insbesondere Rentenpaket aus dem Jahr 2013 u. a. mit Mütterrente und Rente ab 63). Weiterhin erfordert die Verkehrsinfrastruktur zusätzliche Mittel für

* Die vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes am 29. September 2016 beschlossene Bemerkung berücksichtigt den Haushalts- und Planungsstand bis Mitte September 2016.

Erhaltung und Ausbau. Auch die vom Bundesrechnungshof seit Jahren empfohlene Neuorganisation des Bundesfernstraßenbaus ist noch nicht auf den Weg gebracht. Zusätzliche Haushaltsbelastungen resultieren aus der Flüchtlingslage. Der Bundeshaushalt steckt hier in folgendem Dilemma: Deutschland muss seine gegenüber anderen EU-Ländern überproportional hohen Mittel für die Aufnahme und Betreuung von Asylsuchenden und Flüchtlingen bislang ohne finanzielle Unterstützung aus dem EU-Haushalt tragen. Ein hoher Teil dieser Lasten entfällt auf den Bund, der an Länder und Kommunen zusätzliche Hilfen in Milliardenhöhe erbringt, ohne deren zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Einsatz kontrollieren zu können. Schließlich ergeben sich aufgrund der im Rahmen der europäischen Staatsschuldenkrise gewährten Hilfsmaßnahmen zumindest auf längere Sicht Risiken für den Bundeshaushalt.

Nicht nur bei den Flüchtlingshilfen engagiert sich der Bund in zunehmendem Umfang zugunsten der Aufgabenerfüllung von Ländern und Gemeinden. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Soziales, Forschung und Bildung, aber auch den Infrastrukturbereich (Verkehr, Wohnungsbau). So liegen die Leistungen des Bundes im Haushaltsentwurf 2017 mit 10,1 Mrd. Euro bei der Forschungsförderung um fast das Doppelte über dem Niveau des Jahres 2009. Gleiches gilt für die Geldleistungsgesetze (2009: 12,4 Mrd. Euro; 2017: 24,7 Mrd. Euro). Die Kompensationszahlungen an die Länder wegen der Beendigung der Finanzhilfen zur Sozialen Wohnraumförderung im Jahr 2007 wurden ebenfalls aufgestockt. Die Ergebnisse der Föderalismusreform werden damit zumindest in den Bereichen Forschungsförderung und Wohnungsbau zurückgedreht. Neben diesen Ausgaben aus dem Bundeshaushalt hat der Bund über Jahre diverse Umsatzsteuerzuweisungen über das Finanzausgleichsgesetz immer weiter aufgestockt. Diese sind für Parlament und Öffentlichkeit kaum nachvollziehbar. Zudem ist die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bislang immer noch nicht abschließend verhandelt. Der Bundesrechnungshof setzt sich nach wie vor für eine stärkere Entflechtung der Aufgaben und Ausgaben ein. Hierzu hat er zahlreiche Vorschläge und Empfehlungen u. a. für die Bereiche Bundesfernstraßen, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Bildung und Forschung, Regionalisierung, Finanzhilfen sowie Steuern vorgelegt. Zudem sollte die Bundesregierung den Deutschen Bundestag früher und umfassend über die Beratungen mit den Ländern informieren. Es bleibt zu hoffen, dass Bund und Länder zu Ergebnissen kommen, die mehr Transparenz im föderalen Zusammenwirken schaffen und die finanzielle Eigenverantwortung der staatlichen Ebenen stärken.

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die strukturelle Nettokreditaufnahme werden im Finanzplan übertroffen. Allerdings ist die „Schwarze Null“ des Haushaltsabschlusses 2015 finanzwirtschaftlich gesehen „rot eingefärbt“: Im Haushaltsentwurf 2017 kann der Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung nur durch die Entnahme von 6,7 Mrd. Euro aus der im Haushalt 2015 gebildeten Rücklage erreicht werden. Die für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme bleibt im Finanzplanungszeitraum zwar deutlich unter der zulässigen Obergrenze. Der Finanzierungsüberschuss im Haushaltsabschluss 2015 von 11,8 Mrd. Euro wandelt sich aber in den Jahren 2016 und 2017 zu einem Finanzierungsdefizit von 6,4 bzw. 7,0 Mrd. Euro. Im Jahr 2018 ist zur Erreichung des Haushaltsausgleichs eine

Globale Minderausgabe von 4,9 Mrd. Euro eingestellt, die bei der nächsten Haushaltsaufstellung noch durch geeignete Sparmaßnahmen konkretisiert werden muss.

Der eingeplante Sicherheitsabstand zur strukturellen Neuverschuldungsgrenze (0,35 % des Bruttoinlandsprodukts) ist der finanzwirtschaftlich richtige Weg, um negative Haushaltsentwicklungen und neue Herausforderungen im Einklang mit der Schuldenregel auffangen zu können. Positiv zu bewerten ist in diesem Zusammenhang, dass bei der Haushaltsplanung entsprechend einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes der absehbare Mittelabfluss aus den Sondervermögen in die Berechnung der für die Schuldenregel relevanten strukturellen Nettokreditaufnahme einbezogen wird.

Seit dem Bundeshaushalt 2012 werden der Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt und der Finanzplan im Top-Down-Verfahren aufgestellt. Die im Haushaltsaufstellungsverfahren 2016 eingeführten themenbezogenen Haushaltsanalysen werden mit den finanzwirtschaftlich relevanten Themen „Wohnungswesen“ sowie „Energiewende und Klimaschutz“ fortgeführt. Der Bundesrechnungshof wird die Haushaltsanalysen weiterhin unterstützen.

Die Ausgabenseite des Bundeshaushalts ist ungeachtet der günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nach wie vor durch die Sozialausgaben geprägt. Auf sie entfallen nach dem Haushaltsentwurf 2017 mit 171 Mrd. Euro 52 % des Haushaltsvolumens. Die Sozialausgabenquote liegt damit wieder auf dem Niveau der „Krisenjahre“ 2009 und 2010. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums sollen die Sozialausgaben überproportional auf 187 Mrd. Euro steigen. Ausgabensteigernd wirken sich neben den demografisch bedingten Leistungen die flüchtlingsbezogenen Aufwendungen aus. Der Anteil der Investitionen am Haushaltsvolumen (2017: 33,3 Mrd. Euro) wird auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau von 10 % verharren.

Die Ausgaben des Bundes für die Alterssicherungssysteme belaufen sich auf 116 Mrd. Euro. Darin enthalten sind die Ausgaben für die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger der Bundesverwaltung sowie der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post. Der Hauptteil entfällt auf die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung. Im Finanzplan sind bis zu 29 % (2020) der jährlichen Gesamtausgaben hierfür vorgesehen – eine fast dreimal so hohe Quote wie für Investitionen.

Die stabile Lage auf dem Arbeitsmarkt hat in den letzten Jahren sowohl den Bundeshaushalt als auch den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit entlastet. Im Finanzplanungszeitraum rechnet die Bundesregierung allerdings mit steigenden Ausgaben, nicht zuletzt wegen zusätzlicher Aufwendungen für die soziale Absicherung und die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt.

Aus dem Bundeshaushalt fließen in erheblichem Umfang Zuschüsse über den Gesundheitsfonds an die Gesetzliche Krankenversicherung, die nach dem Haushaltsbegleitgesetz 2014 in den Haushalten 2014 und 2015 gekürzt wurden. Die

zum Teil deutlichen Ausgabensteigerungen in der Krankenversorgung (Arzneimittel, Krankenhäuser) konnten in den letzten Jahren durch ebenfalls steigende Einnahmen weitgehend aufgefangen werden. Ohne Kostensenkungsmaßnahmen dürften sich aber der Finanzbedarf und damit der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt mittelfristig weiter erhöhen.

Die Zinsausgaben werden sich gegenüber den bisherigen Finanzplanungen nochmals verringern. Die Entlastungen gegenüber früheren Finanzplanungen summieren sich im Zeitraum 2014 bis 2019 auf fast 104 Mrd. Euro. Der Bundeshaushalt profitiert weiterhin von den historisch günstigen Refinanzierungsbedingungen. Die Zinssteuerquote – also der Anteil der Steuereinnahmen, der für Zinsausgaben benötigt wird – soll weiter sinken: bis zum Jahr 2019 auf unter 6 %. Das wäre der niedrigste Stand seit 40 Jahren (1976). Sollten allerdings die Zinssätze an den Kreditmärkten wieder steigen, würde dies bei jährlichen Bruttokreditaufnahmen von rund 190 Mrd. Euro relativ schnell und spürbar auf die Zinslast im Bundeshaushalt durchschlagen.

Nach der Steuerschätzung vom Mai 2016 wird mit einem weiter wachsenden Steuervolumen für alle öffentlichen Haushalte gerechnet. Für den Bund sollen die Steuereinnahmen bis zum Jahr 2020 um jährlich 3 % bis fast 5 % steigen. Die volkswirtschaftliche Steuerquote erhöht sich demgegenüber nur leicht. Für den Bund liegt sie zum Ende des Finanzplanungszeitraums mit 9,5 % des Bruttoinlandsprodukts nur knapp über dem Niveau des Jahres 2008 und noch unterhalb der Steuerquoten von Mitte der 1990er-Jahre (z. B. 1995: 9,9 % des Bruttoinlandsprodukts). Für eine Finanztransaktionssteuer sind im Finanzplan weiterhin keine Einnahmen veranschlagt, da ihre europaweite Einführung ungewiss ist.

Im vertikalen Finanzausgleich leistet der Bund aus seinem Steueraufkommen hohe Zuweisungen vor allem als Aufbauhilfen an die neuen Länder und das Land Berlin. Diese bis zum Jahr 2019 vorgesehenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind degressiv ausgestaltet. Die frei werdenden Mittel werden im Finanzplan an anderer Stelle eingesetzt. Der Umfang der Leistungen des Bundes im Finanzausgleich ab dem Jahr 2020 muss bei der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen festgelegt werden. Die finanziellen Spielräume des Bundes hierfür sind angesichts der beschriebenen Herausforderungen begrenzt.

Die Verschuldung des Bundes einschließlich seiner Extrahaushalte wird zum Jahresende 2016 voraussichtlich bei rund 1,23 Billionen Euro liegen. Sie ist damit seit dem Jahr 2014 rückläufig. Für den Aufwuchs in den Vorjahren waren überwiegend die Schulden verantwortlich, die der Bund von der Kreditwirtschaft zur Bewältigung der Finanzmarktkrise übernommen hat. In welchem Umfang dies den Schuldenstand dauerhaft erhöhen wird, wird erst feststehen, wenn alle Unterstützungsmaßnahmen abgewickelt sind.

Außer den im Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen stellt der Bund Garantien für Hilfsmaßnahmen zugunsten einiger Länder des Euroraums durch seine Beteiligung an dem europäischen Rettungsschirm zur Verfü-

gung. Es hängt von der Entwicklung der europäischen Staatsschuldenkrise ab, ob hieraus bislang nicht eingeplante Belastungen auf den Bundeshaushalt durchschlagen.

Die europäischen Regelwerke des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie des Fiskalvertrags sollen tragfähige öffentliche Finanzen und Strukturreformen in den EU-Mitgliedstaaten unterstützen. Nach Feststellungen des Europäischen Rechnungshofes sind die Vorschriften zwar sehr umfänglich, an ihrer konsequenten Umsetzung mangelt es aber. Die öffentlichen Haushalte Deutschlands unterschreiten beim strukturellen Defizit seit dem Jahr 2012 die europäische Vorgabe eines mittelfristigen Ziels von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts. Dies gilt auf Grundlage der aktuellen Projektionen auch für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Deutschland gehört damit zu den Ländern mit dem besten öffentlichen Finanzierungssaldo innerhalb der 28 EUMitgliedstaaten. Die Schuldenstandsquote ist rückläufig und soll zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2020) erstmals nach fast 20 Jahren wieder den Referenzwert von 60 % des Bruttoinlandsprodukts unterschreiten. Diese günstige Entwicklung beruht allerdings zum Teil auf der Revision der Berechnungen des Bruttoinlandsprodukts nach dem Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010). Hierdurch vermindern sich die jährlichen Schuldenstandsquoten um rund zwei Prozentpunkte. Unabhängig davon ist der weitere Abbau der Schuldenquote der richtige Weg, um die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden handlungsfähig zu halten.

2.1 Haushaltseckwerte bis 2020[1]

Die Eckwerte des Haushaltsentwurfs 2017 und des Finanzplans bis zum Jahr 2020 beruhen auf der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland vom April 2016. Für das Bruttoinlandsprodukt (BIP) erwartet sie jahresdurchschnittlich einen preisbereinigten Anstieg von 1,7 % im Jahr 2016 und 1,5 % im Jahr 2017. In dieser Größenordnung soll das BIP auch bis zum Jahr 2020 steigen. Die möglichen Folgen eines Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union sind hier allerdings noch nicht berücksichtigt. Auf dem Arbeitsmarkt rechnet die Bundesregierung mit einer weiteren Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen. Bei der Arbeitslosigkeit wird für das Jahr 2016 ein Rückgang auf 2,75 Millionen Personen erwartet. Für das Jahr 2017 wird ein leichter Anstieg der Arbeitslosigkeit durch die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt prognostiziert. Diese Rahmendaten bilden die Grundlage für den Haushaltsentwurf 2017 und den Finanzplan bis 2020.

1 Quellen für Ist-Ergebnisse bis einschließlich des Haushaltsjahres 2015 sowie für Sollzahlen ab dem Haushaltsjahr 2016 (soweit nicht gesondert aufgeführt): Haushalts- und Vermögensrechnungen bis 2015, Haushaltsentwurf 2017 (Bundestagsdrucksache 18/9200), Finanzplan des Bundes 2016 bis 2020 (Bundestagsdrucksache 18/9201), Finanzbericht 2017 des BMF vom 12. August 2016.

2.1.1 Haushaltsentwurf 2017

Im Entwurf des Bundeshaushalts 2017 sind Gesamtausgaben von 328,7 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Abbildung 2.1). Gegenüber dem Haushalts-Soll 2016 (316,9 Mrd. Euro) steigen die Ausgaben um 11,8 Mrd. Euro oder 3,7 %. Damit weist der Haushaltsentwurf 2017 erneut deutliche Mehrausgaben gegenüber dem Vorjahr aus, nachdem bereits der Haushalt 2016 um 17,6 Mrd. Euro (5,9 %) gegenüber dem Haushaltsergebnis 2015 (ohne Einbeziehung der Zuführung an die Rücklage) gestiegen ist.

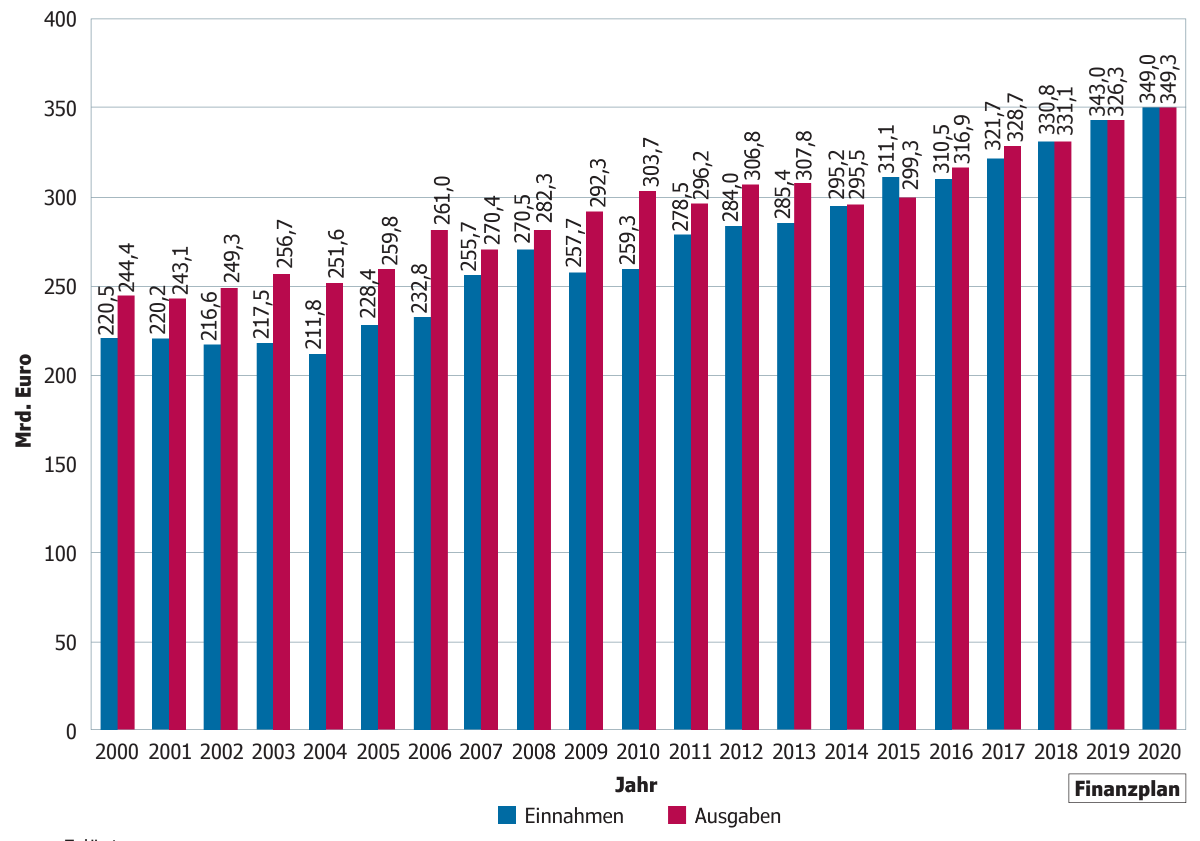
Die Mehrausgaben gegenüber dem Soll 2016 erstrecken sich über fast alle Einzelpläne; die größten Steigerungen (über 300 Mio. Euro) weisen die nachfolgenden Einzelpläne aus:

Einzelplan 06 (Inneres):	537 Mio. Euro
Einzelplan 10 (Ernährung und Landwirtschaft):	301 Mio. Euro
Einzelplan 11 (Arbeit und Soziales):	8 725 Mio. Euro
Einzelplan 12 (Verkehr und digitale Infrastruktur):	2 249 Mio. Euro
Einzelplan 14 (Verteidigung):	2 324 Mio. Euro
Einzelplan 15 (Gesundheit):	523 Mio. Euro
Einzelplan 16 (Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit):	911 Mio. Euro
Einzelplan 23 (Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung):	580 Mio. Euro
Einzelplan 30 (Bildung und Forschung):	1 157 Mio. Euro.

Minderausgaben gegenüber dem Vorjahr entstehen im Wesentlichen nur im Einzelplan 32 (Bundesschuld). Die dort veranschlagten Zinsausgaben sinken gegenüber dem Soll 2016 um 4,5 Mrd. Euro.

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen

Abbildung 2.1



Erläuterung:
Einnahmen ohne solche aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen und Münzeinnahmen; Ausgaben ohne solche zur Schuldentilgung am Kreditmarkt und Zuführungen an Rücklagen.

Vergleicht man den Haushaltsentwurf 2017 mit dem von der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise beeinflussten Haushalt 2009, so ergibt sich ein Aufwuchs der Gesamtausgaben von durchschnittlich jährlich 1,5 % bzw. 12,5 % über den gesamten Zeitraum (vgl. Tabelle 2.1). Diese maßvolle Steigerung ist allerdings ausschließlich der weiterhin für den Bund äußerst günstigen Entwicklung des Schuldendienstes sowie der konjunkturellen Erholung am Arbeitsmarkt zu verdanken. Dies hat sich in rückläufigen Zins- und Arbeitsmarktausgaben niedergeschlagen. Die Ausgaben in den übrigen Politikfeldern sind hingegen kräftig gestiegen – um durchschnittlich jährlich 3,3 % bzw. insgesamt 29,1 % seit dem Jahr 2009 (vgl. Tabelle 2.1). Die Ausgabenpolitik ist also nach wie vor expansiv ausgerichtet.

Entwicklung der Gesamtausgaben

Tabelle 2.1

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ausgaben							**Ist**	**Soll**	**HHE**
Gesamtausgaben (in Mrd. Euro)[a]	292,3	303,7	296,2	306,8	307,8	295,5	299,3	316,9	328,7
Veränderungsrate (in %)	3,5	3,9	−2,5	3,6	0,3	−4,0	1,3	5,9	3,7
Veränderung 2017 zu 2009									12,5
Veränderung 2017 zu 2009/Jahr									1,5
Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Zinsen (in Mrd. Euro)	254,2	270,6	263,4	276,3	276,5	269,6	278,2	293,1	309,4
Veränderungsrate (in %)	5,0	6,5	−2,7	4,9	0,1	−2,5	3,2	5,4	5,6
Veränderung 2017 zu 2009									21,7
Veränderung 2017 zu 2009/Jahr									2,5
Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Zinsen und Arbeitsmarkt (in Mrd. Euro)	209,9	221,1	221,8	236,8	243,8	237,1	244,3	258,4	271,0
Veränderungsrate (in %)	5,4	5,3	0,3	6,8	3,0	−2,7	3,0	5,8	4,9
Veränderung 2017 zu 2009									29,1
Veränderung 2017 zu 2009/Jahr									3,3

Erläuterung:
a 2015: Ausgaben einschließlich Zuführung an Rücklage: 311,4 Mrd. Euro.

Die Einnahmen im Haushaltsentwurf 2017 – ohne Münzeinnahmen und Entnahme aus der Rücklage – betragen 321,7 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.1). Darin enthalten sind Steuereinnahmen von 301,8 Mrd. Euro. Diese steigen gegenüber dem Soll 2016 (288,1 Mrd. Euro) um 4,8 %. Die Entwicklung seit der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise ist bemerkenswert: Die im zweiten „Krisenhaushaltsjahr 2010" erzielten Steuereinnahmen von 226,2 Mrd. Euro werden nach dem Haushaltsentwurf 2017 um 75,5 Mrd. Euro – d. h. um ein Drittel (+33,4 %) – übertroffen.

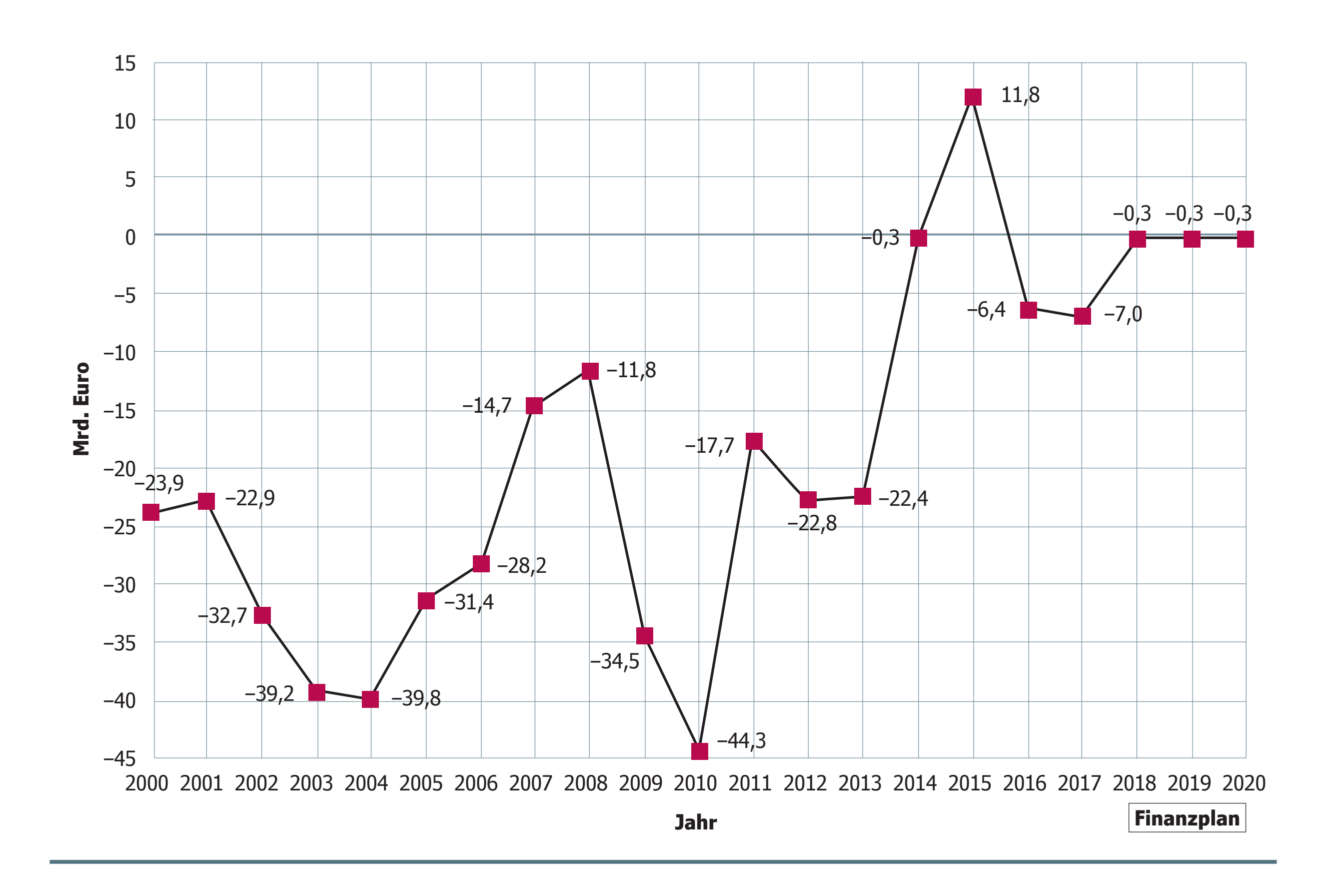
Im Haushaltsentwurf 2017 ist wie in den Haushalten 2014[2] bis 2016 keine Nettokreditaufnahme notwendig, um den Haushalt auszugleichen. Das Finanzierungsdefizit beträgt 7,0 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.2). Es wird durch die Münzeinnahmen (0,3 Mrd. Euro) sowie einer Entnahme aus der Rücklage (6,7 Mrd. Euro) gedeckt. Diese Rücklage wurde im Haushaltsjahr 2015 gebildet, um Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in den Folgehaushalten teilweise finanzieren zu können. Sie wurde aus Haushaltsüberschüssen des Jahres 2015 (12,1 Mrd. Euro)[3] sowie im Frühjahr

2 Der Haushalt 2014 wies im Soll eine Nettokreditaufnahme von 6,5 Mrd. Euro auf, auf die im Haushaltsvollzug nicht zurückgegriffen werden musste.

3 Der Finanzierungssaldo lag bei 11,8 Mrd. Euro, da von den Haushaltsüberschüssen die Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro abzuziehen waren.

2016 aus einem Anteil des Bundes am Bundesbankgewinn 2015 (0,7 Mrd. Euro) gespeist. Nachdem bereits im Haushalt 2016 eine Entnahme von 6,1 Mrd. Euro veranschlagt ist, soll der verbliebene Rücklagenbetrag von 6,7 Mrd. Euro zum Haushaltsausgleich 2017 herangezogen werden.

Entwicklung des Finanzierungssaldos Abbildung 2.2



2.1.2 Sondervermögen

Seit dem Jahr 2007 ist eine Reihe neuer Sondervermögen errichtet worden (vgl. Nr. 1.12). Sie werden außerhalb des Bundeshaushalts veranschlagt. Finanzwirtschaftlich und haushaltsrechtlich relevante Aspekte weisen insbesondere folgende Sondervermögen auf:

(1) Im Wirtschaftsplan des zu Jahresbeginn 2011 errichteten Sondervermögens „Energie- und Klimafonds" (EKF) sind für das Jahr 2017 3,4 Mrd. Euro veranschlagt. Seit dem Haushaltsjahr 2014 erhält der EKF Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt.[4] Im Haushaltsentwurf 2017 steigen diese auf 877 Mio. Euro, das sind rund 25 % der vorgesehenen Ausgaben des EKF. Diese Zuweisung

4 Die Möglichkeit einer ergänzenden Haushaltsfinanzierung des EKF ist in § 4 Absatz 3 EKFG vorgesehen.

ist notwendig, um die Finanzierung der verschiedenen Förderprogramme des EKF sicherzustellen. Anders als ursprünglich geplant reichen die Einnahmen aus der Versteigerung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen hierfür nicht aus. Zudem werden die Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt an den EKF deutlich ansteigen und nach dem Finanzplan im Jahr 2019 bereits 3,3 Mrd. Euro erreichen. Das wird fast dreimal so viel sein wie die geschätzten Einnahmen aus dem Emissionsrechtehandel (2019: 1,2 Mrd. Euro). Angesichts der auf Dauer angelegten hohen Haushaltsfinanzierung hält es der Bundesrechnungshof für geboten, die von ihm schon mehrfach empfohlene Rückverlagerung der vom EKF finanzierten Aufgaben in den Bundeshaushalt ins Auge zu fassen. Dies würde den Haushaltsgrundsätzen der Einheit, Vollständigkeit und Klarheit entsprechen.

Die Bundesregierung hält ungeachtet des dauerhaften und auch steigenden Bedarfs von Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt am EKF fest. Das Sondervermögen ermögliche einen sichtbaren, transparenten und nachvollziehbaren Nachweis der Einnahmen und Ausgaben für die Energiewende- und Klimaschutzprogramme der Bundesregierung. Die Veranschlagung von Bundeszuweisungen gewährleiste für die bewirtschaftenden Ressorts größtmögliche Planungssicherheit bei der Umsetzung der Programme.

(2) Die Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“, „Aufbauhilfe“ und „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ erhielten bzw. erhalten folgende Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt:

- Kinderbetreuungsausbau: Finanzhilfen zugunsten von drei Investitionsprogrammen für den Zeitraum 2008 bis 2018 (insgesamt rund 3,3 Mrd. Euro);[5]
- Aufbauhilfefonds: 8,0 Mrd. Euro im Haushalt 2013, wovon 1,75 Mrd. Euro wieder vereinnahmt werden: 0,25 Mrd. Euro im Haushalt 2015 (Ist) und 1,5 Mrd. Euro im Haushalt 2016 (Soll) sowie
- Kommunalinvestitionsförderungsfonds: 3,5 Mrd. Euro im Haushalt 2015 (Erster Nachtrag).

Die Zuweisungen an diese Sondervermögen sind in den Haushaltsrechnungen als tatsächlich geleistete – die Nettokreditaufnahme (NKA) erhöhende – Ausgaben gebucht worden, obwohl die Ausgaben zum Teil erst Jahre später fällig werden. So sind im Haushaltsentwurf 2017 als kassenwirksame, aber „nicht NKA-relevante“ Kreditaufnahme zur Finanzierung von Auszahlungen aus diesen Sondervermögen einschließlich einer vorgesehenen Rücklagenentnahme beim EKF (1,2 Mrd. Euro) zusammen rund 3,5 Mrd. Euro vorgesehen.[6] Werden die Mittel – wie im Falle des Aufbauhilfefonds – teilweise nicht benötigt und in späteren Haushaltsjahren wieder im Bundeshaushalt vereinnahmt, ist die in der Haushaltsrechnung gebuchte „Ist-Ausgabe“ (beim Aufbauhilfefonds: 8,0 Mrd. Euro in der Haushaltsrechnung 2013) überhöht.

5 Darüber hinaus beteiligt sich der Bund durch Abgabe von Umsatzsteueranteilen in steigendem Maße an den Betriebskosten der Kinderbetreuung (vgl. Tabelle 2.3).
6 Vgl. Entwurf Haushaltsgesetz 2017, Gesamtplan Teil IV: Kreditfinanzierungsplan.

Zwischen der Veranschlagung im Bundeshaushalt sowie dem tatsächlichen kassenmäßigen Bedarf in den Sondervermögen vergehen nicht selten mehrere Jahre (Bsp.: Kommunalinvestitionsförderungsfonds). Dies beeinträchtigt den Grundsatz der Fälligkeit (§ 11 Absatz 2 BHO). Zudem wird der Grundsatz der Jährlichkeit beeinträchtigt, denn die Bundesmittel werden nicht dem Haushaltsjahr zugeordnet, in dem sie aus den Sondervermögen abfließen und damit für den Bund kreditrelevant werden. Auch der Haushaltsabschluss wird komplizierter: So muss in der Haushaltsrechnung die zulässige Kreditaufnahme nach der Schuldenregel um die tatsächlich aus den oben genannten Sondervermögen abgeflossenen Ausgaben korrigiert werden.[7] Bei späteren Rückflüssen wie im Falle des oben erwähnten Aufbauhilfefonds ist eine Korrektur gar nicht mehr möglich. Vor diesem Hintergrund hält der Bundesrechnungshof an seiner Empfehlung fest, auf „Umwegfinanzierungen" über Nebenhaushalte zu verzichten und die erforderlichen Mittel als Ausgabe- oder Verpflichtungsermächtigungen im Bundeshaushalt zu veranschlagen. Damit würde auch die Wahrnehmung des parlamentarischen Budgetrechts bei den jährlichen Haushaltsberatungen gestärkt.

2.1.3 Finanzplan bis 2020

Nach dem Finanzplan sollen die Gesamtausgaben in den Haushaltsjahren 2018 und 2019 auf 331,1 Mrd. Euro bzw. 343,3 Mrd. Euro steigen. Für das Haushaltsjahr 2020 sind 349,3 Mrd. Euro vorgesehen. Der Ausgabenzuwachs von 2017 bis 2020 von 20,6 Mrd. Euro entfällt vor allem auf die Einzelpläne 11 (Arbeit und Soziales: +15,9 Mrd. Euro), 14 (Verteidigung: +2,6 Mrd. Euro), sowie 60 (Allgemeine Finanzverwaltung: +3,4 Mrd. Euro).

Auf der Einnahmenseite bildet die Steuerschätzung vom Mai 2016 die Planungsbasis für die Steuereinnahmen. Der Anstieg der Steuereinnahmen seit dem Jahr 2010 soll sich fortsetzen. Insgesamt wird für den Zeitraum 2017 bis 2020 mit einem Zuwachs um 37,6 Mrd. Euro bzw. 12,5 % von 301,8 Mrd. Euro auf 339,4 Mrd. Euro gerechnet.

2.1.4 Vergleich zum bisherigen Finanzplan

Mit Blick auf den bisherigen Finanzplan gleichen sich die Belastungen und Entlastungen im Zeitraum 2017 bis 2019 aus. Im Ergebnis sind weiterhin keine neuen Kredite zum Haushaltsausgleich vorgesehen.

2.1.4.1 Belastungen gegenüber bisherigem Finanzplan

Auf der Ausgabenseite verzeichnen fast alle Einzelplanplafonds Mehrausgaben gegenüber dem bisherigen Finanzplan (vgl. Tabelle 2.2):

---

7 Vgl. Haushaltsrechnung 2015 Nr. 2.1: Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 des Gesetzes zur Ausführung von (Artikel 115-Gesetz) sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes, Pos. 4b bis 4d.

Veränderungen gegenüber bisherigem Finanzplan[a]

Tabelle 2.2

Haushaltsentwurf 2017/neuer Finanzplan	**2017**	**2018**	**2019**
		in Mrd. Euro	
Nettokreditaufnahme nach bisherigem Finanzplan	0,0	0,0	0,0
Nettokreditaufnahme nach neuem Finanzplan	0,0	0,0	0,0
Differenz	**0,0**	**0,0**	0,0
Belastungen gegenüber bisherigem Finanzplan	**14,4**	**16,5**	**17,9**
Mehrausgaben gegenüber bisherigem Finanzplan	**13,9**	**16,2**	**17,9**
darunter:			
Einzelplan 04	0,2	0,1	0,2
Einzelplan 05	0,4	0,5	0,3
Einzelplan 06	1,5	1,5	1,5
Einzelplan 08	0,3	0,3	0,2
Einzelplan 09	0,2	0,1	0,1
Einzelplan 10	0,3	0,1	0,2
Einzelplan 11	5,7	7,3	7,5
Einzelplan 12	1,9	2,3	2,4
Einzelplan 14	1,7	1,8	2,7
Einzelplan 16	1,3	1,4	1,4
Einzelplan 17	0,0	0,2	0,3
Einzelplan 23	0,4	0,4	0,4
Einzelplan 60 (2017, 2018: Minderausgaben)			0,7
Übrige Einzelpläne			0,1
Mindereinnahmen gegenüber bisherigem Finanzplan	**0,5**	**0,3**	**0,0**
Einzelplan 60 (höhere Globale Mindereinnahmen 2017, 2018)	0,5	0,3	
Entlastungen gegenüber bisherigem Finanzplan	**14,4**	**16,5**	**17,9**
Minderausgaben gegenüber bisherigem Finanzplan	**4,0**	**11,4**	**7,9**
Einzelplan 32 (im Wesentlichen bei Zinsausgaben: 17,4 Mrd. Euro)	3,3	6,3	7,9
Einzelplan 60 (2018: hohe Globale Minderausgabe)	0,7	5,1	
Mehreinnahmen gegenüber bisherigem Finanzplan	**10,4**	**5,1**	**10,0**
Einzelplan 60 (Steuermehreinnahmen)	2,7	3,3	4,1
Einzelplan 60 (geringere Globale Mindereinnahme)			3,5
Einzelplan 60 (Entnahme aus Rücklage)	6,7		
Übrige Einzelpläne	1,0	1,8	2,4

Erläuterung:
a Abweichungen ab 0,1 Mrd. Euro; Rundungsdifferenzen möglich.

(1) Die nominal höchsten Ausgabensteigerungen gegenüber der alten Finanzplanung betreffen die Bereiche der Sozialleistungen, der Infrastruktur sowie der inneren und äußeren Sicherheit: Betroffen sind die Einzelpläne 06 (Inneres), 11 (Arbeit und Soziales), 12 (Verkehr und digitale Infrastruktur), 14 (Verteidigung) sowie 16 (Umwelt und Bau).

(2) Einige Einzelpläne – wie insbesondere der Einzelplan 30 (Bildung und Forschung) – weisen nur geringe oder keine Steigerungen aus. So wurde der Einzelplan 30 bereits im Aufstellungsverfahren 2015 als Folge der Umsetzung der sogenannten prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrages heraufgesetzt.[8]

(3) Auf der Einnahmenseite ergeben sich gegenüber dem bisherigen Finanzplan nur Belastungen durch erhöhte Globale Mindereinnahmen in den Haushalten 2017 und 2018.

2.1.4.2 Entlastungen gegenüber bisherigem Finanzplan

Entlastungen gegenüber dem bisherigen Finanzplan entstehen vor allem in folgenden Bereichen (vgl. Tabelle 2.2):

(1) Im Einzelplan 32 (Bundesschuld) werden erneut die Schätzansätze für die Zinsausgaben um insgesamt 17,4 Mrd. Euro für den Zeitraum 2017 bis 2019 herabgesetzt, nachdem sie bereits in den vorangegangenen Jahren mehrfach deutlich abgesenkt worden sind. Für den Haushaltsentwurf 2017 beträgt die Entlastung 3,1 Mrd. Euro gegenüber dem bisherigen Finanzplan sowie 0,2 Mrd. Euro bei den Gewährleistungsausgaben.

(2) Die von der Mai-Steuerschätzung übernommenen Steuereinnahmeschätzungen sind um insgesamt rund 10 Mrd. Euro höher als im alten Finanzplan.

(3) Im bisherigen Finanzplan war die Rücklage noch nicht enthalten; die im Haushaltsentwurf 2017 veranschlagte Entnahme von 6,7 Mrd. Euro hat daher Entlastungswirkung.

(4) Zudem wird die im bisherigen Finanzplan als Haushaltsvorsorge für das Jahr 2019 ausgebrachte Globale Mindereinnahme um 3,5 Mrd. Euro verringert.

(5) Außerdem werden die in verschiedenen Einzelplänen veranschlagten Ansätze zu den sonstigen Einnahmen (insbesondere die erwarteten Einnahmen aus der Lkw-Maut) gegenüber dem bisherigen Finanzplan heraufgesetzt.

Insbesondere wegen der gegenüber der alten Finanzplanung nochmals abgesenkten Zinsausgaben sowie – in geringerem Umfang – der oben angeführten weiteren Entlastungen können die z. T. deutlichen Mehrausgaben ohne zusätzliche Neuverschuldung vollständig kompensiert werden. Außerhalb des Einzel-

8 Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 2.1.2.2.

plans 32 (Bundesschuld) verzeichnet der Bundeshaushalt damit nicht nur im Vergleich zu den früheren Haushaltsjahren (vgl. Tabelle 2.1), sondern auch im Vergleich zu den letzten Finanzplänen deutliche Aufwüchse.

2.1.5 Finanzwirtschaftliche Herausforderungen

Die in den letztjährigen Bemerkungen vom Bundesrechnungshof beschriebenen mittel- und langfristigen finanzwirtschaftlichen Herausforderungen für den Bundeshaushalt setzen sich fort. Zu den Lasten im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung, der Infrastruktur, den Bund-Länder-Finanzbeziehungen und den Auswirkungen der europäischen Staatsschuldenkrise treten verstärkt Leistungen des Bundes für Asylsuchende und Flüchtlinge sowie zur Bekämpfung von Fluchtursachen hinzu.

2.1.5.1 Demografischer Wandel

Die demografische Entwicklung bildet eine der zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen in Deutschland. Der im Februar 2016 veröffentlichte vierte Bericht des BMF zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen[9] weist Modellrechnungen aus, die von einem Konsolidierungsbedarf zwischen 1,2 % und 3,8 % des BIP ausgehen. Die andauernde Niedrigzinsphase wirkt sich mittel- und langfristig negativ auf die Renditen der privaten Altersvorsorge aus. Hierdurch könnten sich die Folgen der demografischen Entwicklung für die öffentlichen Haushalte verschärfen. Aktuell zeigen sich die Tragfähigkeitsrisiken vor allem im Bereich der Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung.[10] Dort muss nach dem geltenden Finanzplan bereits mittelfristig mit überproportionalen Ausgabensteigerungen gerechnet werden (vgl. Nr. 2.4.3). Die Bundesleistungen sollen von derzeit 86,7 Mrd. Euro im Haushalt 2016 auf über 100 Mrd. Euro im letzten Finanzplanungsjahr 2020 steigen. Dies ist ein Aufwuchs von 16,1 %, während die Gesamtausgaben im Bundeshaushalt „nur" um 10,2 % steigen sollen. Ausgabenverschärfend wirkt hier das im Jahr 2014 auf den Weg gebrachte Rentenpaket mit der sogenannten Mütterrente und der Rente ab 63. Demgegenüber bleiben die übrigen Alterssicherungsausgaben, insbesondere für die Pensionssysteme des Bundes (vgl. Nr. 2.4.2), auch über den Finanzplanungszeitraum hinaus relativ stabil.[11]

2.1.5.2 Infrastruktur

Nach dem Haushaltsentwurf 2017 und dem Finanzplan bis zum Jahr 2020 wird sich der Haushaltsanteil der investiven Ausgaben in der Größenordnung von 10 % bewegen, wenn man vom letzten Finanzplanungsjahr (8,8 %)[12] absieht.

---

9 Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Stand Februar 2016; Herausgeber: Bundesministerium der Finanzen (www.tragfaehigkeit.de).

10 Zu den längerfristigen Herausforderungen: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2016, Berichtsteil Öffentliche Finanzen, Rentenversicherung, S. 68–78.

11 Finanzplan des Bundes bis 2020 (Bundestagsdrucksache 18/9201), Tabelle 15: Versorgungsausgaben des Bundes bis 2050.

12 Der Rückgang bei den investiven Ausgaben 2020 ist dadurch bedingt, dass keine Entflechtungsmittel (2019: 3,1 Mrd. Euro) mehr veranschlagt sind.

Das entspricht etwa dem Niveau der letzten 20 Jahre (9,7 %). Die Mittel für Verkehrsinvestitionen (Straße, Schiene, Wasserstraße, Kombinierter Verkehr) sollen einschließlich der Mittel aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm 2016 bis 2018 bei 12,8 Mrd. Euro liegen (2016: 12,3 Mrd. Euro). Ungeachtet des leichten Anstiegs hat der Bundesrechnungshof bereits im letzten Jahr festgestellt, dass erhebliche zusätzliche finanzielle Anstrengungen erforderlich sein werden. Der Erhaltungszustand wichtiger Verkehrsträger wie der Bundesautobahnen muss nachhaltig verbessert und den wachsenden verkehrstechnischen Anforderungen angepasst werden.[13] Überlegungen, die öffentlichen Ausgaben durch private Finanzierungsbeiträge zu ergänzen, dürften unter finanzwirtschaftlichen und haushaltsrechtlichen Aspekten eher kontraproduktiv sein, wenn sie mit nicht marktgerechten Renditen verbunden werden. Die Einbindung privaten Kapitals zu nicht wirtschaftlichen Konditionen ist aus Sicht der externen Finanzkontrolle abzulehnen. Es ist nicht die Aufgabe der öffentlichen Haushalte und damit des Steuerzahlers, am Kreditmarkt nicht erzielbare Renditeerwartungen der Privatwirtschaft zu befriedigen. Dieser am Wirtschaftlichkeitsprinzip ausgerichtete Gedanke gilt auch für die Finanzierung von Bundesautobahnen über Öffentlich-Private-Partnerschaften.

2.1.5.3 Leistungen zur Aufnahme und Integration der Flüchtlinge

Die humanitäre Versorgung und die Integration der Asylsuchenden und Flüchtlinge sind die größte gesellschaftspolitische Herausforderung seit der Deutschen Einheit. Sie stellt die Haushalte aller Gebietskörperschaften vor große und drängende Aufgaben. Auch wenn die längerfristigen Haushaltsauswirkungen immer noch schwer abzusehen sind, ist kurz- bzw. mittelfristig von einer deutlichen Belastung der Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen auszugehen.

Der Bundeshaushalt ist dabei einer schwierigen fiskalischen Situation ausgesetzt:

(1) Deutschland gehört zu den Ländern, die innerhalb der Europäischen Union die meisten Flüchtlinge aufnehmen. Nach Angaben des Statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat)[14] weist Deutschland die mit Abstand höchste Zahl von Asylsuchenden aus: Im Jahr 2014 waren dies 173 000, im Jahr 2015 stieg die Zahl der Erstanträge auf 442 000. Dies entspricht einem Anteil von 35 % (2014: 31 %) innerhalb der 28 EU-Mitgliedstaaten. Die Gesamtzahl der im Jahr 2015 in Deutschland registrierten Flüchtlinge beläuft sich auf rund 890 000.[15] Ungeachtet dieser im EU-Vergleich hohen Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte in Deutschland fehlt es zumindest bislang an einer nennenswerten finanziellen Unterstützung im europäischen Rahmen. Eine denkbare Lösung wäre, die Ausgaben für die Asylverfahren und die

13 Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über die Erhaltungsbedarfsprognose im Bundesfernstraßenbau vom 22. Mai 2015 (www.bundesrechnungshof.de).

14 Eurostat: Asylum statistics – Fundstelle: Statistics Explained (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/) - 09/05/2016.

15 Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 30. September 2016.

Unterbringung aus dem EU-Haushalt zu refinanzieren.[16] In diese Richtung gehen auch Vorschläge der Europäischen Kommission[17]: Sie empfiehlt, über einen sogenannten Fairness-Mechanismus den EU-Mitgliedstaaten, die sich der Lastenteilung bei der Aufnahme von Asylsuchenden und Flüchtlingen entziehen, einen Solidarbeitrag je nichtaufgenommenem Flüchtling von 250 000 Euro aufzuerlegen.[18] Es scheint überlegenswert, eine solche Übernahme von Mehrkosten überproportional belasteter EU-Mitgliedstaaten über den EU-Haushalt abzuwickeln. Hier scheint ein europäischer Ansatz viel naheliegender als bei anderen aus dem EU-Haushalt finanzierten Maßnahmen z. B. den Ausgaben für Agrarsubventionen oder Ausgaben im Bereich der EU-Regionalpolitik: Bei diesen ist oftmals ein europäischer Mehrwert nicht oder kaum erkennbar, Umverteilungseffekte zugunsten einzelner Länder stehen im Vordergrund und die Ausgaben bedienen im Wesentlichen Partikularinteressen innerhalb der Mitgliedstaaten.[19]

(2) Ungeachtet der bislang fehlenden Unterstützung aus dem EU-Haushalt setzt der Bund sein finanzielles Engagement für die Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen einschließlich der Bekämpfung von Fluchtursachen im Bundeshaushalt deutlich herauf. Nach Angaben der Bundesregierung wachsen die Leistungen hierfür im Haushaltsentwurf 2017 auf knapp 19,0 Mrd. Euro. Darin enthalten sind
- 6,3 Mrd. Euro für die Fluchtursachenbekämpfung,
- 4,1 Mrd. Euro für Integrationsleistungen (Sprachkurse, Eingliederungs- und Verwaltungsleistungen für anerkannte Flüchtlinge),
- 4,1 Mrd. Euro für Sozialtransferleistungen zugunsten anerkannter Flüchtlinge (Arbeitslosengeld II, Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung) sowie
- fast 1,1 Mrd. Euro für die Durchführung der Asylverfahren.

Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2020 rechnet die Bundesregierung mit flüchtlingsbezogenen Leistungen von 77 ½ Mrd. Euro. Darin enthalten sind auch Unterstützungsleistungen für Länder und Kommunen in Milliardenhöhe.

Ob diese Summe ausreicht, hängt von der weiteren Entwicklung der Zuwanderung und dem Erfolg der Integrationsmaßnahmen ab. Der Bundeshaushalt

16 Dazu: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) – ZEW-Studie „Why and How There Should Be More Europe in Asylum Policies" vom Januar 2016.

17 Vorschläge der Europäischen Kommission zur Änderung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) vom 6. April 2016.

18 Dazu: Antwort der Bundesregierung „Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Alternativen zur Dublin-Verordnung" vom 24. Juni 2016, Bundestagsdrucksache 18/8937: Danach begrüßt die Bundesregierung grundsätzlich die Vorschläge der Europäischen Kommission und unterstützt sie in dem Bestreben, die Funktionsfähigkeit des Dublin-Systems zu erhalten und das Gemeinsame Europäische Asylsystem zukunftssicher zu gestalten. Eine abschließende Bewertung der Vorschläge werde indessen erst nach einer sorgfältigen Prüfung und intensiven Diskussion möglich sein.

19 Dazu: „Reform der EU-Finanzierung: Subsidiarität und Transparenz stärken" - Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (April 2016), S. 20 ff. mit weiteren Nachweisen.

trägt hier ein hohes Risiko, da der Bund gegenüber den Ländern und Kommunen zugesagt hat, eventuelle Mehrbelastungen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden größtenteils zu übernehmen. So hat die Bundesregierung am 14. September 2016 den Entwurf eines Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen beschlossen. Hierdurch sollen die in Bund-Länder-Gesprächen am 16. Juni und 7. Juli 2016 getroffenen Vereinbarungen umgesetzt werden. Der Gesetzentwurf sieht u. a. vor, dass der Bund im Finanzplanungszeitraum (2016 bis 2020) auf weitere Anteile am Umsatzsteueraufkommen zugunsten von Ländern und Gemeinden mit einem Gesamtvolumen von 16,6 Mrd. Euro verzichten soll. Im gleichen Zeitraum soll der Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) um 7,0 Mrd. Euro erhöht werden. Zudem sollen in den Jahren 2017 und 2018 die für den Wohnungsbau vorgesehenen zusätzlichen Mittel von jeweils 0,5 Mrd. Euro als Kompensationsmittel gewährt werden. Die finanziellen Zugeständnisse des Bundes belaufen sich insgesamt auf 24,6 Mrd. Euro im Finanzplanungszeitraum; davon entfallen 9,6 Mrd. Euro auf flüchtlingsbezogene Leistungen. Zusätzlich geregelt wird der Transferweg für die bereits im Koalitionsvertrag vorgesehene Entlastung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung (Sozialhilfeleistung) von 5,0 Mrd. Euro ab dem Jahr 2018: 1,0 Mrd. Euro soll über den Umsatzsteueranteil der Länder sowie 4,0 Mrd. Euro sollen im Verhältnis 3 zu 2 über den Umsatzsteueranteil der Gemeinden und die Bundesbeteiligung an den KdU bereitgestellt werden. Die Zugeständnisse sind zum Teil nicht in dem am 6. Juli 2016 beschlossenen Finanzplan enthalten.

Nach dem Gesetzentwurf wird sich der Verzicht auf Steuereinnahmen aufgrund flüchtlingsbezogener Zuweisungen auf 6,1 Mrd. Euro im Haushalt 2016 und 4,6 Mrd. Euro im Haushalt 2017 erhöhen (vgl. Tabelle 2.3). Hierzu ist vorgesehen, die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Länder und Kommunen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) personenscharf abzurechnen. Die entsprechenden Fallzahlen sollen aus der einschlägigen Datenbank des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (MARIS)[20] ermittelt werden. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes sind im Jahr 2015 die Zahl der nach dem AsylbLG Leistungsberechtigten um 169 % auf 975 000 Personen (2014: 363 000) und die Leistungen nach dem AsylbLG um rund 120 % auf fast 5,3 Mrd. Euro brutto (2014: 2,4 Mrd. Euro) gestiegen.[21] Im laufenden Jahr 2016 ist mit einem weiteren Anstieg zu rechnen. Mit Blick auf diese erheblichen Finanzvolumina empfiehlt der Bundesrechnungshof, den Deutschen Bundestag über das Verfahren und die Ergebnisse der Spitzabrechnungen zeitnah und umfassend zu informieren (vgl. Nr. 2.1.5.4).

20 MARIS ist ein Workflow- und Dokumentenmanagementsystem zur Vorgangsbearbeitung im Asyl- und Dublinverfahren. In MARIS werden sämtliche für das Asyl- und Dublinverfahren erforderlichen Dokumentvorlagen vorgehalten (derzeit rund 1 000).

21 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung 304/16 vom 5. September 2016; die Nettoausgaben 2015 lagen bei rund 5,2 Mrd. Euro – dazu im Einzelnen: Leistungen an Asylbewerber 2015, Fachserie 13 Reihe 7.

Gerade die fortwährende Abgabe von Umsatzsteueranteilen birgt dabei das nicht unerhebliche Risiko, dass die Steuereinnahmebasis des Bundeshaushalts in wirtschaftlich schlechteren Zeiten erodiert. Dabei ist bislang weder klar, ob die Forderungen der Länder angemessen sind, noch ist für den Bund kontrollierbar, ob die Länder die Mittel zweckentsprechend und wirtschaftlich einsetzen. Eine Kontrolle der bundesfinanzierten Länderausgaben kann dazu beitragen, dass der Aufwuchs der erheblichen Belastungen für den Bundeshaushalt zumindest etwas gebremst und der schwierige Abstimmungsprozess zwischen den Gebietskörperschaften versachlicht wird. Bund und Länder sollten sich daher in den Fällen, in denen wie bei der Zuweisung von Umsatzsteuermitteln an die Länder keine gesetzlichen Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes bestehen, zumindest auf freiwilliger Basis hierüber verständigen. Dem Bundesrechnungshof sollten ggf. im Zusammenwirken mit den Landesrechnungshöfen entsprechende Prüfungsbefugnisse eingeräumt werden.

2.1.5.4 Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Im Bund-Länder-Verhältnis ist der Bund seit Jahren zunehmenden fiskalischen Belastungen ausgesetzt. Die umgesetzten, angekündigten bzw. geforderten finanziellen Zugeständnisse des Bundes gegenüber Ländern und Gemeinden sind in ihrer Gesamtheit und den Einzelheiten kaum noch zu überblicken. Sie erstrecken sich zunehmend auf Politikbereiche und Aufgabenfelder, für die nach der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung die Länder bzw. ihre Kommunen verantwortlich sind. Hierzu gehören außer den o. a. Leistungen für Unterbringung und Unterstützung von Asylsuchenden und Flüchtlingen insbesondere Aufgaben der Sozialhilfe, der Ausbau und Betrieb von Kinderbetreuungsstätten, der Hochschulbetrieb sowie die kommunale Infrastruktur (vgl. Tabelle 2.3).

Entlastungen von Ländern und Kommunen durch den Bund[a]

Tabelle 2.3

Jahr	2009 Ist	2014 Ist	2015 Ist	2016 Soll	2017 HHE
	Mrd. Euro				
Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG)	**1,4**	**1,1**	**1,1**	**1,3**	**1,4**
Zusammenwirken bei Forschungsförderung (Art. 91b GG)	**5,2**	**8,5**	**8,8**	**9,5**	**10,1**
davon:					
Großforschungseinrichtungen	*1,9*	*2,4*	*2,6*	*2,7*	*2,8*
Andere Forschungseinrichtungen (WGL)	*0,4*	*0,5*	*0,6*	*0,6*	*0,7*
Sonstige Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre (u. a. Hochschulpakt; Exzellenzinitiative; Wissenschaftsorganisationen: DFG, FhG, MPG)	*2,9*	*5,5*	*5,5*	*6,2*	*6,6*
Geldleistungsgesetze (Art. 104a Abs. 3 GG)	**12,4**	**19,3**	**21,4**	**23,1**	**25,5**
darunter:					
Beteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU)	*3,5*	*4,2*	*5,3*	*5,1*	*5,9*
Aufstockung der Beteiligung des Bundes an KdU gemäß Entwurf eines Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 14.09.2016				*0,4*	*0,9*
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	*0,5*	*5,4*	*5,9*	*6,5*	*7,2*
RV-Beiträge für in Integrationsprojekten beschäftigte behinderte Menschen	*1,0*	*1,1*	*1,2*	*1,2*	*1,3*
Wohngeld	*0,8*	*0,4*	*0,3*	*0,7*	*0,6*
Wohnungsbauprämie	*0,4*	*0,3*	*0,4*	*0,2*	*0,3*
Elterngeld	*4,5*	*5,7*	*5,6*	*6,0*	*6,2*
Unterhaltsvorschuss	*0,3*	*0,3*	*0,3*	*0,3*	*0,3*
BAföG	*1,3*	*1,6*	*2,3*	*2,4*	*2,6*
Finanzhilfen (Art. 104b GG)	**1,4**	**0,7**	**0,8**	**0,9**	**0,9**
darunter:					
Ganztagsschulen	*0,6*				
Städtebauförderung	*0,5*	*0,3*	*0,4*	*0,6*	*0,6*
Schieneninfrastruktur des ÖPNV	*0,2*	*0,2*	*0,3*	*0,3*	*0,2*
Gemeinsame Finanzierungen im Bereich der geschriebenen Zuständigkeiten	**23,7**	**21,8**	**20,8**	**21,2**	**20,9**
darunter:					
Bundeswasserstraßen	*0,1*	*0,4*	*0,4*	*0,6*	*0,6*
Überführung RV-Zusatzversorgungssysteme	*1,1*	*1,3*	*1,2*	*1,3*	*1,3*
Erstattung von Fahrgeldausfällen	*0,2*	*0,3*	*0,3*	*0,3*	*0,3*
Konsolidierungshilfen (Steuermindereinnahmen nach Abzug der hälftigen Länderbeteiligung)	*–*	*0,4*	*0,4*	*0,4*	*0,4*
Bundesergänzungszuweisungen im Finanzausgleich (Steuermindereinnahmen)	*13,5*	*10,7*	*10,0*	*9,4*	*9,1*
Regionalisierungsmittel (Steuermindereinnahmen)	*6,8*	*7,3*	*7,4*	*8,2*	*8,3*
Ausgleichzahlungen an Länder für ab 01. Juli 2009 weggefallene Kfz-Steuer (Steuermindereinnahmen)	*4,6*	*9,0*	*9,0*	*9,0*	*9,0*
abzgl. Einnahmen aus KfZ-Steuer (ab 01. Juli 2009)	*–3,8*	*–8,5*	*–8,8*	*–8,8*	*–8,9*

(Fortsetzung nächste Seite)

Entlastungen von Ländern und Kommunen durch den Bund[a]

Fortsetzung Tabelle 2.3

Jahr	2009 Ist	2014 Ist	2015 Ist	2016 Soll	2017 HHE
	Mrd. Euro				
Finanzierungen im Bereich der ungeschriebenen Zuständigkeiten	**3,8**	**3,9**	**3,8**	**4,2**	**3,8**
darunter:					
Steinkohlehilfen einschl. Anpassungsgeld	*1,4*	*1,3*	*1,2*	*1,4*	*1,2*
KfW-Gebäudesanierungsprogramm	*0,3*	*0,6*	*0,5*	*0,5*	*0,3*
Weitere Leistungen/Zugeständnisse an Länder und Gemeinden	**4,3**	**3,8**	**6,5**	**10,9**	**10,3**
davon:					
Finanzhilfen aus dem ITF für Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Gesamtvolumen des Bundesanteils: 10,0 Mrd. Euro)	*1,3*				
Kompensationsmittel für Entflechtungen nach Art. 143c GG (GA Hochschulbau, Finanzhilfen sozialer Wohnungsbau, Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz)	*2,6*	*2,6*	*2,6*	*3,1*	*3,1*
Zuschüsse an Länder für Integrationskonzept im Wohnungsbau von je 0,5 Mrd. Euro in den Jahren 2017 und 2018 gemäß Gesetzentwurf vom 14.09.2016					*0,5*
Investitionshilfen für Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige (2016, 2017: geschätzter Mittelabfluss)	*0,3*	*0,4*	*0,2*	*0,3*	*0,3*
Beteiligung an Betriebskosten der Kindertagesstätten	*0,1*	*0,8*	*0,8*	*0,9*	*0,9*
Zuweisungen an Länder insb. für Breitbandausbau („Digitale Dividende II")			*0,3*	*0,2*	*0,2*
Leistungen über Kommunalinvestitionsförderungsfonds (insg. 3,5 Mrd. Euro) – 2016, 2017: geschätzter Mittelabfluss			*0,0*	*0,3*	*0,8*
Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab dem Jahr 2015 (Entlastung von 1,0 Mrd. Euro/Jahr hälftig über KdU (s.o.) und über Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer)			*0,5*	*0,5*	*0,5*
Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern (Erhöhung Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer)					*1,0*
Umsatzsteuerzuführungen an Länder für Asylsuchende und Flüchtlinge (nach Artikel 8 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz – z. T. Abschlagszahlungen/vorläufige Beträge); einschl. Umsatzsteuerentlastungen für 2015 durch den sog. Flüchtlingsgipfel am 24.09.2015			*2,0*	*3,6*	*1,1*
Integrationspauschalen (Umsatzsteuerzuführungen) von je 2,0 Mrd. Euro in den Jahren 2016 bis 2018 gemäß Gesetzentwurf vom 14.09.2016				*2,0*	*2,0*
Ausgaben und Steuermindereinnahmen insgesamt[b]	**52,2**	**59,1**	**63,2**	**71,1**	**72,9**

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich.

b Nicht enthalten: Abgabe von Umsatzsteueranteilen an Länder (§ 1 FAG) für Kindergeld; Aufbauhilfefonds Hochwasser: Beteiligung des Bundes zugunsten Länder und Gemeinden: insgesamt rund 3,0 Mrd. Euro; Unterstützungsleistungen der BImA für die Unterbringung von Flüchtlingen: rd. 0,8 Mrd. Euro.

Quelle: Übersichten des BMF; eigene Berechnungen.

Ein zentrales Anliegen der im Jahr 2006 beschlossenen Föderalismusreform I war es, dem Trend zu einer dauerhaften Verfestigung aufgabenbezogener Finanztransfers vom Bund zu den Ländern entgegenzusteuern und Fehlentwicklungen abzubauen. So wurden u. a. bei den Finanzhilfen die Wohnungsbauförderung und die Gemeindeverkehrswegefinanzierung abgeschafft, da für diese Fördermaßnahmen kein bundeseinheitlicher Handlungsbedarf mehr erkennbar war. Vom Ziel einer auch finanziell stärkeren Entflechtung haben sich Bund und Länder mittlerweile weit entfernt. Hierzu zwei Beispiele:

- Der Umfang der Mischfinanzierung in den Bereichen Forschungsförderung und Geldleistungsgesetze hat sich seit dem Jahr 2009 etwa verdoppelt (vgl. Tabelle 2.3).

  Bei Bildung und Forschung besteht ein Nebeneinander von Mischfinanzierungen, Pauschalzahlungen und sonstigen Hilfen in Milliardenhöhe, mit denen der Bund Länder und Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer bildungspolitischen Kernaufgaben unterstützt.[22] Neben den Forschungsförderungsausgaben stellt der Bund im Zeitraum 2008 bis 2018 Finanzhilfen zum Ausbau von Kindertagesstätten von insgesamt rund 3,3 Mrd. Euro bereit. Ab dem Jahr 2009 beteiligt er sich außerdem durch entsprechenden Verzicht bei der Umsatzsteuerverteilung mit steigenden Beträgen an den kommunalen Betriebskosten der Kinderbetreuung: Seit dem Jahr 2015 sind dies jährlich 845 Mio. Euro, in den Jahren 2017 und 2018 sogar jeweils 945 Mio. Euro.[23]

  Bei den Geldleistungsgesetzen ist der Aufwuchs vor allem darauf zurückzuführen, dass der Bund seit dem Jahr 2014 den Ländern die den Kommunen entstehenden laufenden Nettoausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in vollem Umfang erstattet. Für den Zeitraum ab 2018 soll eine weitere Leistung aus dem Bereich der Sozialhilfe, die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung, gesetzlich neu geregelt werden. Dafür werden bereits im Vorgriff auf die spätere Regelung ab dem Haushaltsjahr 2015 Mittel von jährlich 1,0 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt (vgl. Tabelle 2.3).[24] Ab dem Jahr 2018 sollen weitere 5,0 Mrd. Euro/Jahr aus dem Bundeshaushalt geleistet werden.[25]

  Bis zum Jahr 2014 haben sich Bund und Länder die Ausgaben für das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) im Verhältnis 65 % zu 35 % geteilt. Ab dem Haushalt 2015 hat der Bund die vollständige Finanzierung für das

22 Vgl. Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 30 Nr. 53.

23 Dazu: Fünfter Bericht der Bundesregierung 2015 vom 5. März 2015 über den Stand des Ausbaus der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren für das Berichtsjahr 2014 und Bilanzierung des Ausbaus durch das Kinderförderungsgesetz, Bundestagsdrucksache 18/4268; Monitoringbericht der Bundesregierung vom 31. August 2016 über den finanziellen Umfang der Ausgleichsleistungen und die Unterstützung der Länder im Bereich Bildung und Forschung - Sachstandsbericht 2016 (HA-Drs. 18/3287).

24 Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung.

25 Die Umsetzung ist im Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 14. September 2016 geregelt.

BAföG ohne Kompensation an anderer Stelle übernommen. Dadurch werden die Länder dauerhaft um rund 1,2 Mrd. Euro pro Jahr entlastet. Mit den freiwerdenden Mitteln sollen die Länder zusätzlichen Spielraum für die Bildungsfinanzierung, insbesondere der Hochschulen, erhalten. Nach Informationen der Länder setzen diese die Mittel zum Teil nicht für universitäre, sondern für schulische und vorschulische Zwecke ein. Die Bundesregierung kann die Angaben allerdings nicht überprüfen.[26]

- Nach dem Ergebnis der Föderalismusreform I zahlt der Bund seit dem Haushalt 2007 sogenannte Entflechtungsmittel von jährlich 2,6 Mrd. Euro. Die Länder erhalten die Mittel als Ausgleich für die Abschaffung der Mischfinanzierungen in den Bereichen „Gemeindeverkehrswegefinanzierung" (Einzelplan 12) und „soziale Wohnraumförderung" (Einzelplan 16) sowie „Hochschulbau" und „Bildungsplanung" (Einzelplan 30). Auf die Geltendmachung einer nach Artikel 143c Absatz 3 Grundgesetz möglichen degressiven finanziellen Beteiligung des Bundes ab dem Jahr 2014 hat die Bundesregierung verzichtet. Nach dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz werden die Mittel für die soziale Wohnraumförderung für die Jahre 2016 bis 2019 um jeweils 500 Mio. Euro auf 1,0 Mrd. Euro aufgestockt (vgl. Tabelle 2.3). Eine weitere Aufstockung um jährlich 0,5 Mrd. Euro ist für die Jahre 2017 und 2018 vorgesehen.[27] Die Länder haben zugestimmt, diese Mittel zweckgebunden für den sozialen Wohnungsbau zu verwenden, obwohl nach Artikel 143c Absatz 3 Grundgesetz eine solche Zweckbindung ab dem 1. Januar 2014 nicht mehr vorgesehen ist. Eine gesetzliche Regelung hinsichtlich der Zweckbindung fehlt. Ebenfalls nicht ausdrücklich geregelt ist, ob die Verwendungszusage der Länder die bisherigen Entflechtungsmittel für den sozialen Wohnungsbau umfasst. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass diese Fördermaßnahmen dem Grundgedanken der durch die Föderalismusreform I angestoßenen Entflechtung entsprechen. Der Rückzug des Bundes aus dieser Mischfinanzierung wird jedenfalls im Ergebnis gänzlich konterkariert. Soweit der Bund sich auf Dauer wieder an der Förderung des sozialen Wohnungsbaus beteiligen möchte, sollten hierfür die notwendigen gesetzlichen Grundlagen in Form einer Verfassungsänderung geschaffen werden. Hierbei wären auch angemessene Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes – und daran anknüpfend die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes – hinsichtlich der Mittelverwendung festzulegen. Nur so kann gesetzlich Klarheit geschaffen und dem Konnexitätsprinzip nach Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz entsprochen werden.

Auch auf der Einnahmenseite erbringt der Bund durch Abtretung von Steueranteilen erhebliche Leistungen. § 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG)[28] stellt die jährlichen Anteile von Bund und Ländern am Umsatzsteueraufkommen durch zum Teil

26 Bericht der Bundesregierung über die Verwendung der Mittel aus der BAföG-Entlastung in den Landeshaushalten vom 22. Juni 2016 (Bundestagsdrucksache 18/8973); dazu auch Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 30 Nr. 53.3.1.

27 Gesetzentwurf zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen.

28 FAG vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) geändert worden ist.

aufeinander aufbauende und konditionierte Vorababzüge bzw. -zuschläge sowie eine Kombination von Prozentpunkten und Festbeträgen fest. So werden die in § 1 Satz 4 FAG ausgewiesenen Anteile des Bundes (derzeit: 50,5 %) und der Länder (derzeit: 49,5 %) um einen Festbetrag gemindert bzw. erhöht.[29] Nach der geltenden Fassung des § 1 Satz 5 FAG wird dieser Anteil im Jahr 2016 um 2,8 Mrd. Euro zulasten des Bundes gemindert.[30] Dieser Betrag setzt sich aus 13 Teilbeträgen zusammen, die aus diversen Gesetzesänderungen folgen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes stellt die Finanzierung über jährliche Festbeträge bei der Umsatzsteuer ein für Parlament und Öffentlichkeit intransparentes Verfahren dar. Der Bund kann zudem nicht kontrollieren, ob die Länder und Kommunen die Mittel zweckentsprechend einsetzen, wenn er die Maßnahmen durch den Verzicht auf Umsatzsteueranteile finanziert.

Nicht selten weisen die Steuerverteilungen Ergebnisse zulasten des Bundeshaushalts auf – auch hierfür zwei Beispiele:

- Seit Einführung des steuerlichen Familienleistungsausgleichs im Jahr 1996 hat es mehrfach Anpassungen bei der vertikalen Umsatzsteuerverteilung gegeben. Diese hatten zum Ziel, die eintretenden Belastungen der Länder aus Kindergelderhöhungen wieder auszugleichen und auf diese Weise eine Lastentragung von 74 % (Bund) zu 26 % (Länder) zu gewährleisten. Nach Berechnungen des BMF haben die Länder durch die bisherigen Anpassungen eine Überkompensation erhalten, die im Zeitraum 2015 bis 2019 insgesamt 8,4 Mrd. Euro betragen wird.[31]

- Seit dem 1. Juli 2009 ist die Ertragshoheit für die Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund übergegangen. Als Kompensation hierfür erhalten die Länder auf unbestimmte Zeit einen gesetzlich festgelegten Betrag von jährlich 9,0 Mrd. Euro. Demgegenüber liegen die Einnahmen des Bundes bislang regelmäßig unter diesem Betrag (vgl. Tabelle 2.3). Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes übersteigt der den Ländern gezahlte Betrag die tatsächlichen Einnahmen im Zeitraum 2010 bis 2015 um 2,8 Mrd. Euro (einschließlich der Überzahlung von 0,8 Mrd. Euro im 2. Halbjahr 2009 sogar 3,6 Mrd. Euro).[32] Nach der Steuerschätzung werden die Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums bei 8,9 Mrd. Euro liegen, sodass sich die Überkompensation – wenn auch im geringerem Umfang – fortsetzt.

---

29 Im Ergebnis beträgt der prozentuale Anteil des Bundes am Umsatzsteueraufkommen für das Jahr 2016 derzeit insgesamt 49,7 % (§ 1 Sätze 4, 7, 9 und 11 FAG) und die Festbeträge liegen insgesamt bei minus 3,7 Mrd. Euro (§ 1 Sätze 5, 16 und 19 FAG).

30 Nach dem Ergebnis des Bund-Länder-Gesprächs am 7. Juli 2016 sollen die Länder im Jahr 2016 weitere Umsatzsteuermittel von 2,0 Mrd. Euro als sogenannte Integrationspauschale erhalten (insgesamt 6,0 Mrd. Euro für die Jahre 2016 bis 2018). Der Festbetrag nach § 1 Satz 4 FAG würde sich dann auf minus 4,8 Mrd. Euro erhöhen – vgl. Gesetzentwurf zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen.

31 Schriftliche Antwort des BMF vom 8. Juni 2015, Bundestagsdrucksache 18/5161 S. 38–39.

32 Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss vom 29. Februar 2016 zur Übernahme der Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer durch die Zollverwaltung (www.bundesrechnungshof.de); Finanzbericht 2017, Tabelle 10, S. 298–299.

Zusätzliche Belastungen zeichnen sich bei den noch laufenden Verhandlungen zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 ab. Die Länder fordern vom Bund u. a. neue Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und eine Dynamisierung der o. a. Festbeträge. Im Sinne der Entflechtung und der Stärkung der finanziellen Eigenverantwortung wäre auch mehr Steuerautonomie für die Länder überlegenswert. In der Fachwelt (so z. B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutsche Bundesbank) wird hier u. a. die Einführung von Zuschlagsrechten (Hebesatzrechte) bei der Lohn- und Einkommensteuer diskutiert.[33]

Der in Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz verankerte Konnexitätsgrundsatz, wonach die Ausgabenlast der Aufgabenlast folgt, wird in der Praxis immer weiter ausgehöhlt. An seine Stelle tritt ein intransparentes Geflecht von Mischfinanzierungen, Finanzierungsübernahmen bzw. -hilfen des Bundes sowie Kompensationsleistungen auf der Ausgaben- oder Einnahmenseite. Die zunehmende Verflechtung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Finanzierungszuständigkeiten belastet den Bundeshaushalt nicht nur in erheblichem Umfang. Sie führt auch dazu, dass der Bund die zweckentsprechende Verwendung der von ihm gewährten Mittel weder sachgerecht steuern noch kontrollieren kann. Dies gilt vor allem bei der Abgabe von Steueranteilen, aber auch bei Ausgaben wie den Finanzhilfen. Auch der Bundesrechnungshof kann dieses Vakuum nicht ausfüllen. Er hat hier keine oder erheblich eingeschränkte Prüfungs- und Erhebungsrechte.[34] Bei den Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, wo der Bundesrechnungshof Prüfungsrechte hat, stellte er fest, dass die Länder die Nettoausgaben gegenüber dem Bund nicht korrekt bezifferten. Dadurch erhielten die Länder zu hohe Erstattungen vom Bund.[35]

Die vom Bundesrechnungshof bereits im Vorfeld der Föderalismusreform II vorgelegten umfangreichen Reformvorschläge zur grundlegenden Verbesserung der föderalen Aufgabenwahrnehmung gelten unverändert fort.[36] Dies gilt auch für seine Überlegungen in einem weiteren Gutachten, das er Anfang 2015 veröffentlicht hat, um die Verhandlungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 zu unterstützen.[37] Dort hat er Entflechtungsvorschläge u. a. für die Bereiche Bundesfernstraßen, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Bildung und Forschung[38], Regionalisierung, Finanzhilfen sowie für die Verwaltung

33 Dazu: Jahresgutachten 2014/15 des Sachverständigenrates, Bundestagsdrucksache 18/3265, Achtes Kapitel Nr. I.3 (Rn. 629–642) m. w. N.;
Deutsche Bundesbank: Zur Reform der förderalen Finanzbeziehungen, Monatsbericht September 2014, S. 35–54.

34 Dazu: Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. September 2010 – 2 BvF 1/09 – BVerfGE 127, S. 165 ff.

35 Vgl. Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 11 Nr. 27.3.4.

36 Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung „Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern", Oktober 2007.

37 Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Januar 2015.

38 Vgl. hierzu auch: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 30 Nr. 53.3.1.

der Gemeinschaftsteuern unterbreitet. Hier besteht Handlungsbedarf, bevor über die weitere Verschiebung von Bundesmitteln entschieden wird.[39]

Angesichts der finanziellen Tragweite sollte der Deutsche Bundestag – frühzeitiger und stärker als bislang geschehen – in die Finanzverhandlungen einbezogen werden. Die auch vom Bundesverfassungsgericht mehrfach betonte überragende Bedeutung des parlamentarischen Budgetrechts gebietet es, zumindest den Haushaltsausschuss und den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages umfassend über den Fortgang der sogenannten Kamingespräche und sonstigen Verhandlungen zwischen Bundesregierung und Ländern zu informieren.[40] Der Haushaltsgesetzgeber könnte auf diese Weise – ähnlich wie bei der Föderalismuskommission II von Bundestag und Bundesrat – seine Vorstellungen zur künftigen Ausgestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen rechtzeitig einbringen. Die Einbindung des Parlaments erst bei der gesetzlichen Umsetzung von Beschlüssen und Vereinbarungen der Exekutive verengt die Einwirkungsmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers. Dies ist der Bedeutung der Verhandlungsergebnisse für den Bundeshaushalt nicht angemessen.

2.1.5.5 Auswirkungen der europäischen Staatsschuldenkrise

Von den Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der europäischen Staatsschuldenkrise ist der Bundeshaushalt an folgenden Stellen betroffen:

- Zum einen hat sich der Bund an den verschiedenen Stützungsmaßnahmen durch Garantiezusagen und Einzahlungen (letztere beim Europäischen Stabilitätsmechanismus) beteiligt (vgl. Nr. 2.7.3).

- Zum anderen sind im Bundeshaushalt Zahlungen veranschlagt, die Deutschland und die anderen Mitgliedstaaten des Euroraums als Beitrag zur Verbesserung der Schuldentragfähigkeit Griechenlands ab dem Jahr 2013 leisten. Nach dem Haushaltsplan 2013 waren hierfür insgesamt 2,7 Mrd. Euro an Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für den Zeitraum 2013 bis 2038 vorgesehen. Die Eurogruppe hat allerdings am 24. Mai 2016 beschlossen, über Maßnahmen zur Restrukturierung der griechischen Staatsschulden erst zu entscheiden, wenn hierfür Bedarf besteht. Der Ansatz von 243 Mio. Euro im Haushaltsentwurf 2017 ist daher – wie der Ansatz im Haushaltsplan 2016 – qualifiziert gesperrt.

- Des Weiteren hat die Deutsche Bundesbank in ihren Bilanzen der Jahre 2010 bis 2012 ihre Wagnisrückstellungen aufgrund gestiegener Risiken insbesondere bei Ankäufen von Staatsanleihen von Euro-Krisenländern erhöht.[41] Dadurch sind ihre Gewinnabführungen an die Bundeshaushalte 2011 bis 2013 geringer ausgefallen.

---

39 Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat hierauf bereits in seinem Jahresgutachten 2013/14 hingewiesen, vgl. Bundestagsdrucksache 18/94, Tz. 583–584.

40 Als positives Beispiel kann die regelmäßige Unterrichtung des Haushaltsausschusses durch das BMF über die Sitzungen der Eurogruppe und des ECOFIN-Rates dienen.

41 Die Deutsche Bundesbank hat die planmäßige Erhöhung der Rückstellungen für allgemeine Wagnisse zum Jahresende 2012 abgeschlossen (Höhe der Risikovorsorge: 14,4 Mrd. Euro). Für den Jahresabschluss 2015 senkte sie die Wagnisrückstellung um 780 Mio. Euro ab. Damit berücksichtigte sie, dass sich die Risiken nach ihren Berechnungen verringert hatten.

Im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Krise in Griechenland und den vorgesehenen weiteren Hilfsmaßnahmen können allerdings zusätzliche Belastungen auf den Bundeshaushalt zukommen. Welche Höhe diese möglichen Belastungen erreichen, hängt vor allem davon ab, wie erfolgreich die griechischen Reformanstrengungen sein werden:

- Aus den im Rahmen der zwei ersten Hilfsprogramme übernommenen Garantien müsste der Bund im ungünstigsten Fall – also bei einer vollständigen und dauerhaften Zahlungsunfähigkeit Griechenlands – mit einer Inanspruchnahme von bis zu 53 Mrd. Euro rechnen (vgl. Nr. 2.7.4). Der Bund übernimmt auch Garantien für anfallende Zinszahlungen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF). Da Tilgungsleistungen erst ab dem Jahr 2020 und 2023 vorgesehen sind und auch ein Großteil der Zinszahlungen bis zum Jahr 2022 gestundet ist, würden sich die Zusatzbelastungen des Bundes im Finanzplanungszeitraum bei jährlich rund 0,2 Mrd. Euro bewegen. Sofern Griechenland seine Zahlungsverpflichtungen gegenüber seinen europäischen Gläubigern erfüllt, ergibt sich für den Bund keine Haushaltsbelastung.

- Im Jahr 2015 wurde das dritte Hilfspaket für Griechenland in Höhe von bis zu 86 Mrd. Euro auf den Weg gebracht, das über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) abgewickelt wird. Davon sind 28,9 Mrd. Euro ausbezahlt (Mitte 2016). Die damit verbundenen weiteren Risiken für den Bund ergeben sich aus dem deutschen Finanzierungsanteil am ESM (26,96 %).

- Soweit die Europäische Zentralbank (EZB) für ihr finanzielles Engagement zur Stützung Griechenlands (Wertpapieraufkäufe, Nothilfen, Forderungen aus dem Zahlungsverkehr – Target-Salden) ganz oder teilweise Rückstellungen bilden sollte, würden sich ihre Gewinne und damit die Beteiligungsgewinne der Bundesbank deutlich verringern. Ein Rückgang oder gar Ausfall der Gewinnabführungen der Bundesbank wären die Folge.

2.1.5.6 Fazit

Die „anstrengungslose“ Verbesserung der Bundesfinanzen aufgrund fallender Zinslasten und sprudelnder Steuerquellen dürfte auf Dauer nicht ausreichen, um den Bundeshaushalt „fit“ für die finanzwirtschaftlichen Herausforderungen der nächsten Jahre zu machen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, den Bundeshaushalt inhaltlich stärker auf zukunftsbezogene Ausgaben auszurichten und der Gefahr einer „Versteinerung“, insbesondere bei den Sozialtransfers (vgl. Nr. 2.4.1, Tabelle 2.6), entgegenzuwirken. Er verweist auf seine Vorschläge zu bedeutenden Politikbereichen wie den bereits erwähnten Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Zudem hat er u. a. Empfehlungen zu steuerpolitischen Reformansätzen z. B. im Bereich der Umsatzsteuer einschließlich des ermäßigten Umsatzsteuersatzes[42] oder einzelner Steuervergünstigungen wie der Steuerermäßigung

42 Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: „Chancen zur Sicherung des Umsatzsteueraufkommens“, BWV-Schriftenreihe Band 17, Januar 2013; Größenordnung der Steuermindereinnahmen durch den ermäßigten Umsatzsteuersatz: 30 Mrd. Euro/Jahr (vgl. Schriftliche Antwort des BMF vom 27. Mai 2016, Bundestagsdrucksache 18/8659 S. 20); Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 60 Nr. 59.

für Handwerkerleistungen gegeben.[43] Darüber hinaus enthalten seine in diesem Band veröffentlichten Prüfungsergebnisse wieder eine Vielzahl von Vorschlägen, wie Ausgaben eingespart und Einnahmen erhöht werden können.

Trotz der Herausforderungen sollte das Ziel eines ohne Neuverschuldung ausgeglichenen Haushalts nicht aufgegeben werden: Die Ausgangslage der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden ist dank eines gesamtstaatlichen Überschusses im Jahr 2015 von 22,6 Mrd. Euro (vgl. Nr. 2.8.5, Tabelle 2.14) vergleichsweise gut. Es muss nun darum gehen, ergänzend zur Konsolidierung auf der Ausgabenseite durch Mittelumschichtungen und Einnahmeverstärkungen die erforderlichen finanziellen Spielräume zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben zu schaffen.

2.2 Einhaltung der Schuldenregel

2.2.1 Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos

Seit dem Haushaltsjahr 2011 gilt die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel. Ihre wesentlichen Vorgaben sind:[44]

In konjunkturellen Normallagen soll der Haushalt grundsätzlich ohne Kreditaufnahmen ausgeglichen werden. Über eine Strukturkomponente ist es dem Bund erlaubt, neue Schulden bis zu maximal 0,35 % des BIP aufzunehmen. Durch eine Konjunkturkomponente werden konjunkturbedingte Veränderungen bei der Neuverschuldung berücksichtigt. Um die zulässige Neuverschuldung zu ermitteln, werden die Einnahmen und Ausgaben um den Saldo der finanziellen Transaktionen bereinigt.[45] Zur Sicherung der Handlungsfähigkeit bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen ist es ausnahmsweise erlaubt, einen besonderen Finanzbedarf mit zusätzlichen Krediten zu decken. Die Kredite müssen binnen eines angemessenen Zeitraums getilgt werden. Die Einhaltung der Verschuldungsregel im Haushaltsvollzug wird über ein Kontrollkonto sichergestellt. Dem Bund wurde es durch eine Übergangsregelung ermöglicht, sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zu der ab dem Jahr 2016 dauerhaft geltenden Obergrenze von 0,35 % des BIP abzubauen (Abbaupfad).[46]

---

43 Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO über die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a EStG vom 1. Februar 2011 (www.bundesrechnungshof.de). Dazu auch Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 60 Nr. 59.3.1.2.2.

44 Im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 2.6.2.

45 Hierzu werden bei den Einnahmen die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen, die Darlehensrückflüsse sowie die Kreditaufnahmen beim öffentlichen Bereich und bei den Ausgaben der Erwerb von Beteiligungen, die Darlehensvergaben sowie die Tilgungen an den öffentlichen Bereich herausgerechnet, vgl. § 3 Artikel 115-Gesetz.

46 Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz i. V. m. § 9 Absatz 2 Artikel 115-Gesetz.

Die im Zeitraum des Abbaupfads (2011 bis 2015) erreichten Nettokreditaufnahmen lagen deutlich unterhalb der zulässigen Obergrenzen.[47] Die nach Ende der Übergangsregelung geltende strukturelle Nettokreditaufnahme von maximal 0,35 % des BIP wurde bereits in den Haushaltsabschlüssen 2012 bis 2015 unterschritten (vgl. Tabelle 2.4).

Nach dem Haushaltsentwurf 2017 ist wiederum ein ausgeglichener Haushalt ohne Nettokreditaufnahme vorgesehen. Unter Einbeziehung der Sondervermögen „Energie- und Klimafonds", „Aufbauhilfefonds" und „Kommunalinvestitionsförderungsfonds" ergibt sich eine für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme von 3,45 Mrd. Euro. Nach Einbeziehung der Konjunkturkomponente sowie des Saldos der finanziellen Transaktionen beläuft sich die strukturelle Nettokreditaufnahme auf 2,9 Mrd. Euro bzw. 0,1 % des BIP.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass – entsprechend seiner Empfehlung[48] – die für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme nunmehr auch im Haushaltsplan vollständig, d. h. unter Einbeziehung der geschätzten Finanzierungssalden der o. a. Sondervermögen, ausgewiesen wird. Es bleibt allerdings der Nachteil, dass infolge des Verlagerns von Ausgaben in Sondervermögen der Überblick über die jährliche Kreditaufnahme erschwert wird. Denn durch die Errichtung dieser Sondervermögen fallen haushaltsmäßige Nettokreditaufnahme und kassenmäßige Belastung des Bundeshaushalts zeitlich auseinander. Die Liste der im Kreditfinanzierungsplan (Teil IV des Gesamtplans) enthaltenen Korrekturbuchungen für Sondervermögen, Selbstbewirtschaftungsmittel und Rücklage hat ein erhebliches Volumen erreicht und erschwert einen Überblick über die Herleitung der Nettokreditaufnahme. Der Bundesrechnungshof wiederholt daher seine Empfehlung, Ausgaben im Bundeshaushalt nach dem voraussichtlichen kassenmäßigen Bedarf zu veranschlagen und auf die Errichtung neuer Sondervermögen möglichst zu verzichten.

Nach dem Finanzplan bis 2020 sollen die Haushalte ungeachtet der o. a. Herausforderungen ohne Nettoneuverschuldung ausgeglichen werden. Allerdings ist die „Schwarze Null" des Haushaltsabschlusses 2015 finanzwirtschaftlich gesehen mittlerweile „rot eingefärbt":

- Bereits nach dem Haushaltssoll zum Jahr 2016 hat sich der strukturelle Überschuss von 4,3 Mrd. Euro zu einer strukturellen Nettokreditaufnahme von 5,8 Mrd. Euro verschlechtert. Im Haushaltsentwurf 2017 beläuft sich die strukturelle Nettokreditaufnahme auf 2,9 Mrd. Euro. Hierbei ist bereits berücksichtigt, dass nach Auffassung des BMF die im Haushalt 2015 vorgenommene Zuführung an die Rücklage „zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen" (Kapitel 6002 Titel 919 01) und die Entnahme aus dieser Rücklage keinen Ein-

47 Zu den vom Bundesrechnungshof ermittelten niedrigeren Obergrenzen: vgl. Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 2.2.2.
48 Bemerkungen 2015, Bundestagsdrucksache 18/6600 Nr. 2.2.1.

fluss auf die Schuldenregel hat.[49] Angesichts der erheblichen Probleme der Länder und Kommunen bei der Bewältigung der Flüchtlingslage erscheint der Einsatz eines Überschusses für diesen Zweck haushaltsrechtlich vertretbar. Eine fortwährende Bildung von Rücklagen zur Finanzierung von Ausgaben in nachfolgenden Haushalten würde allerdings nach Auffassung des Bundesrechnungshofes den Jährlichkeitsgrundsatz beeinträchtigen. Dieses Instrument sollte daher nur zurückhaltend genutzt werden.

- Der nach der Finanzierungsrechnung (§ 82 Nr. 2 BHO) auszuweisende Finanzierungssaldo verschlechtert sich im Haushalt 2016 gegenüber dem Haushaltsabschluss 2015 sogar um 18,2 Mrd. Euro (2015: 11,8 Mrd. Euro Finanzierungsüberschuss; 2016: 6,4 Mrd. Euro Finanzierungsdefizit). Nach dem Haushaltsentwurf 2017 beläuft sich das Finanzierungsdefizit auf 7,0 Mrd. Euro.

- Im Finanzplanungsjahr 2018 kann der ausgeglichene Haushalt nur aufgrund des Einsatzes einer Globalen Minderausgabe von 4,9 Mrd. Euro erreicht werden. In den Haushaltsentwurf 2018 müssen demnach noch konkrete Konsolidierungsmaßnahmen eingestellt werden, um den Haushalt tatsächlich auszugleichen.

- In den Jahren 2019 und 2020 soll dann vor allem dank steigender Steuereinnahmeerwartungen eine Nettokreditaufnahme vermieden werden.

49 Das BMF verweist darauf, dass die nationale Schuldenregel den Finanzierungssaldo nicht als Zielgröße festlegt, sondern die Höhe von extern aufzunehmenden Krediten (=Nettokreditaufnahme); eine interne Finanzierung aus einem Vermögensabbau bliebe danach unberücksichtigt. Diese Auslegung kann allerdings zum Konflikt mit den EU-Regeln führen – vgl. dazu Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2016, Berichtsteil Überblick (S. 10) und Öffentliche Finanzen (S. 64–66).

Entwicklung der nach der Schuldenregel relevanten Nettokreditaufnahme (NKA)[a] Tabelle 2.4

Nr.	Haushalte 2011 bis 2020	2011 (Ist)	2012 (Ist)	2013 (Ist)	2014 (Ist)	2015 (Ist)	2016 (Soll)	2017 (HHE)	2018 (FPL)	2019 (FPL)	2020 (FPL)
		in % des BIP									
1	Maximal zulässige strukturelle NKA (2010: Ausgangswert für linearen Abbaupfad)	1,90	1,59	1,28	0,97	0,66	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
		in Mrd. Euro									
2	Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres (n-2)	2 397	2 477	2 593	2 738	2 809	2 916	3 026	3 136	3 240	3 345
3	Maximal zulässige strukturelle NKA: (1)x(2)	45,6	39,4	33,2	26,6	18,6	10,2	10,6	11,0	11,3	11,7
4	Einbeziehung des Saldos der finanziellen Transaktionen	2,0	−7,4	−4,6	−2,4	1,9	0,1	0,5	0,7	0,7	0,9
5	Einbeziehung der Konjunkturkomponente[b]	1,1	−6,4	−6,5	−5,9	−1,7	0,3	−1,0	−0,7	0,0	0,0
6	Nach der Schuldenregel maximal zulässige NKA	42,5	53,2	44,4	34,9	18,4	9,9	11,2	11,0	10,7	10,8
7	**NKA im Bundeshaushalt**	**17,3**	**22,5**	**22,1**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
8	NKA einschl. Finanzierungssalden Sondervermögen[c]	17,3	22,3	14,7	0,8	−4,5	5,4	3,5	1,9	1,3	0,8
9	**Strukturelle NKA: (8)+(4+(5)**	**20,4**	**8,5**	**3,6**	**−7,5**	**−4,3**	**5,8**	**2,9**	**1,9**	**1,9**	**1,7**
10	*in % des BIP des Vorvorjahres (2)*	*0,85*	*0,34*	*0,14*	*−0,27*	*−0,15*	*0,20*	*0,09*	*0,06*	*0,06*	*0,05*
11	Unterschreitung der maximal zulässigen NKA (= Sicherheitsabstand): (6)-(8)	25,2	30,9	29,6	34,1	22,9	4,4	7,7	9,1	9,4	10,0
12	Saldo Kontrollkonto[d]	25,2	56,1	85,7	119,8	0,0	0,0				
13	**Nachrichtlich:** Finanzierungssaldo Bundeshaushalt nach § 82 Nr. 2 c BHO[e]	−17,7	−22,8	−22,3	−0,3	11,8	−6,4	−7,0	−0,3	−0,3	−0,3

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich;

b Basis für die Konjunkturkomponenten ab dem Haushalt 2017 ist die Frühjahrsprojektion 2016 der Bundesregierung; danach ergibt sich auch für das Jahr 2016 – abweichend von der hier zugrunde gelegten Berechnung im Haushaltsplan 2016 – eine negative Konjunkturkomponente von -1,2 Mrd. Euro.

c Einbezogen werden die seit Inkrafttreten der Schuldenbremse (2011) neu errichteten Sondervermögen des Bundes; negative Werte stellen Finanzierungsüberschüsse dar; ab 2018: eigene Schätzung.

d Der kumulierte Saldo wurde zum Ablauf der Übergangsregelung am 31. Dezember 2015 gelöscht.

e Gegenüberstellung von Einnahmen (ohne Krediteinnahmen, Rücklagenentnahmen und Münzeinnahmen) und Ausgaben (ohne Tilgungsausgaben und Rücklagenzuführungen) in der Finanzierungsrechnung bzw. Finanzierungsübersicht.

Quelle: Finanzplan 2016 bis 2020, Bundestagsdrucksache 18/9201, S. 12, Tabelle 4 sowie eigene Berechnungen.

Die in der Planung vorgesehene Unterschreitung der Obergrenze für die strukturelle Nettokreditaufnahme von 0,35 % des BIP ist angemessen. Ein solcher Sicherheitsabstand versetzt die Bundesregierung in die Lage, unvorhergesehene Haushaltsbelastungen bei der Fortschreibung der Finanzplanung in den kommenden Haushaltsjahren ohne Verletzung der Schuldenregel zu kompensieren. Allerdings bedarf es hierzu ggf. weiterer Konsolidierungsmaßnahmen, falls die Entlastungen bei Zinsausgaben und der Aufwuchs bei den Steuereinnahmen nicht in der erwarteten Höhe eintreten.

2.2.2 Einzelfragen zur Umsetzung der Schuldenregel

Hinsichtlich der im Zeitraum 2011 bis 2019 ausgewiesenen strukturellen Nettokreditaufnahmen (vgl. Tabelle 2.4) weist der Bundesrechnungshof auf folgende Aspekte hin:

(1) Der kumulierte hohe Positivsaldo von 119,8 Mrd. Euro ist gemäß § 9 Artikel 115-Gesetz[50] am Ende des Übergangszeitraums – also zum 31. Dezember 2015 – gelöscht worden. Dieser finanzwirtschaftlich richtige Schritt entspricht auch einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes.[51] Auf dem Kontrollkonto angehäufte Positivbuchungen aus dem Übergangszeitraum können damit nicht in den „Regelbetrieb“ der Schuldenbremse ab dem Haushaltsjahr 2016 übertragen werden.

(2) Die Konjunkturkomponente weist überwiegend negative Werte auf (vgl. Tabelle 2.4). Für den Haushaltsentwurf 2017 wird z. B. eine negative Konjunkturkomponente von 1,0 Mrd. Euro zugrunde gelegt, obwohl die gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten und die Entwicklung der Steuereinnahmen weiterhin als positiv eingeschätzt werden.[52] Es stellt sich die Frage, ob das angewendete EU-einheitliche Konjunkturbereinigungsverfahren – z. B. durch eine Überschätzung des Produktionspotenzials[53] – die Konjunkturkomponenten über den Konjunkturzyklus hinweg nicht tendenziell zu negativ darstellt. Dies würde im Ergebnis zu zusätzlichen – von der Schuldenregel nicht vorgesehenen – Neuverschuldungsspielräumen über die strukturelle Grenze von 0,35 % des BIP hinaus führen. Das BMF stuft die nach der EU-Methode geschätzten Potenzial- und Produktionslückenschätzungen demgegenüber als ökonomisch valide ein und weist auf die fortwährende Überprüfung und Fortentwicklung des Verfahrens hin. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

---

50 Artikel 4 des Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages.

51 Bemerkungen 2013, Bundestagsdrucksache 18/111, Nr. 2.2.

52 Dies hält auch die Deutsche Bundesbank angesichts der guten Auslastung der Produktionskapazitäten und der niedrigen Arbeitslosigkeit für nicht naheliegend – vgl. Monatsbericht August 2016, Berichtsteil Öffentliche Finanzen, S. 64–65.

53 Auf diese im Konjunkturbereinigungsansatz des Eurosystems enthaltene Tendenz weist u. a. die Deutsche Bundesbank schon seit längerem hin: vgl. u. a. Monatsbericht Mai 2015, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen“, S. 71 Fn. 1.

(3) Bei der Berechnung der Konjunkturkomponente sollte darauf geachtet werden, dass sich über den Konjunkturzyklus hinweg die konjunkturbedingten Defizite und Überschüsse ausgleichen. Ein gangbarer Weg wäre z. B. die Einrichtung eines Konjunkturausgleichskontos nach dem Muster der hessischen Schuldenbremse.[54] Auf diesem Konto sind die nach Abschluss des Haushaltsjahres ermittelten Konjunkturkomponenten zu erfassen. Mithilfe eines solchen Kontos könnte überwacht werden, ob sich diese innerhalb eines Konjunkturzyklus annähernd ausgleichen. Ggf. könnten Konsequenzen für das Berechnungsverfahren daraus gezogen werden.[55] Dies würde die Symmetrieeigenschaft der Konjunkturkomponente stärken.

(4) Die Zahlungen an den ESM von insgesamt 21,7 Mrd. Euro aus den Bundeshaushalten 2012 bis 2014 werden im Einklang mit der Einstufung durch Eurostat als Erwerb von Finanzvermögen angesehen. Sie gelten somit als defizitneutrale finanzielle Transaktionen. Ob diesen Zahlungen an den ESM nachhaltige Vermögenszuwächse gegenüberstehen, lässt sich derzeit nicht abschätzen. Sollte es aufgrund von Verlusten beim ESM zu einem Abschmelzen des eingezahlten Kapitals kommen, könnten die ESM-Mitgliedstaaten verpflichtet werden, weitere Einzahlungen von abrufbarem Kapital zu leisten. Solche weiteren Einzahlungen wären dann im Rahmen der Schuldenregel defizitwirksam zu buchen.

2.3 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom März 2016

Zusammen mit der neuen Schuldenregel führt die Bundesregierung seit dem Jahr 2012 das sogenannte Top-Down-Verfahren bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs durch. Hierzu legt das Bundeskabinett in der Regel im März des Jahres der Haushaltsaufstellung verbindliche Eckwerte für die Einnahmen und Ausgaben aller Einzelpläne im weiteren regierungsinternen Haushaltsverfahren fest. Das parlamentarische Verfahren der Haushaltsberatung bleibt unverändert.

Am 23. März 2016 beschloss das Bundeskabinett auf Vorschlag des BMF die Eckwerte zum Haushaltsentwurf 2017 und zum Finanzplan bis 2020. Die Basis für diesen Eckwertebeschluss bildete eine zu Jahresbeginn erstellte mittelfristige Projektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Jahreswirtschaftsbericht) sowie eine interne Schätzung zur Entwicklung der Steuereinnahmen.

---

54 Vgl. § 6 Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz).

55 Dazu: Hessischer Rechnungshof, Stellungnahme vom 27. Mai 2013 zu dem Entwurf für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Landtagsdrucksache 18/7253), der die regelmäßige Überprüfung der Konjunkturkomponente hinsichtlich ihrer Symmetrieeigenschaft durch Einrichtung eines Konjunkturausgleichskontos positiv beurteilt.

(1) Im weiteren Aufstellungsverfahren wurden die Haushaltseckwerte vor allem im Bereich der Steuereinnahmen aktualisiert. Nach den Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung verbessern sich die Einnahmeprognosen für den Zeitraum 2017 bis 2020 um 11,4 Mrd. Euro gegenüber dem Eckwertebeschluss (vgl. Tabelle 2.5). Ein geringer Teil dieser Mehreinnahmen (1,0 Mrd. Euro) dient im Haushaltsentwurf 2017 und Finanzplan bis 2020 der Finanzierung der vorgesehenen steuerlichen Maßnahmen zur Förderung von Elektromobilität im Straßenverkehr sowie zur Förderung des Mietwohnungsneubaus. Unter Berücksichtigung dieser gesetzlichen Maßnahmen verbleiben dem Bundeshaushalt noch steuerliche Mehreinnahmen von 10,4 Mrd. Euro gegenüber dem Eckwertebeschluss. Diese werden vollständig benötigt, um die gegenüber dem Eckwertebeschluss für die Jahre 2017 bis 2020 beschlossenen Aufstockungen bei den Ausgaben (10,7 Mrd. Euro) zu finanzieren.

(2) Erstmals mit der Haushaltsaufstellung 2016 wurden ergänzend zum Top-Down-Verfahren haushaltsrelevante Analysen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite durchgeführt. Durch solche sogenannte Spending Reviews soll in ausgewählten, jährlich wechselnden Themenfeldern geprüft werden, ob die Wirksamkeit der eingesetzten Haushaltsmittel verbessert werden kann. Im letzten Aufstellungsverfahren wurden die Themenbereiche „Förderung des Kombinierten Verkehrs“ und „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa (MobiPro-EU)“ ausgewählt. Das BMF hat die Abschlussberichte mit Empfehlungen veröffentlicht.[56] Die Ergebnisse sind, soweit es sich um konkrete finanzielle Auswirkungen handelt, in die Haushaltseckwerte eingeflossen. So wurden maßvolle Mittelumschichtungen im Bereich des Kombinierten Verkehrs (in den Jahren 2017 und 2018 jeweils 20 Mio. Euro) vorgenommen. Zudem sollen die Förderbedingungen verbessert werden. Bei MobiPro-EU wurde im Ergebnis das Auslaufen des Sonderprogramms mit dem Ausbildungsjahr 2016 bestätigt. Da beide Programme nur ein vergleichsweise geringes Haushaltsvolumen umfassen, sind die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Empfehlungen überschaubar.

56 Vgl. Finanzbericht 2017, S. 115–132 und BMF, Monatsbericht September 2016, Seite 14 ff.

Veränderungen gegenüber Eckwertebeschluss vom 23. März 2016[a]

Tabelle 2.5

Haushaltsentwurf 2017/Finanzplan bis 2020	2017	2018	2019	2020
	in Mrd. Euro			
Ausgaben	**328,7**	**331,1**	**343,3**	**349,3**
Ausgaben nach Eckwertebeschluss	325,5	326,3	342,1	347,8
Abweichungen bei Ausgaben	–3,2	–4,8	–1,2	–1,5
Steuereinnahmen	**301,8**	**315,5**	**327,9**	**339,4**
Steuereinnahmen nach Eckwertebeschluss	299,4	312,9	325,2	336,7
Abweichungen bei Steuereinnahmen	2,4	2,6	2,7	2,7
Nachrichtlich: Steuereinnahmen nach Steuerschätzung	301,8	315,7	328,2	339,9
Nachrichtlich: Abweichungen Steuerschätzung ggü. Eckwertebeschluss	2,4	2,8	3,0	3,2
Sonstige Einnahmen (einschl. Globale Mindereinnahmen)	**26,9**	**15,6**	**15,4**	**9,9**
Sonstige Einnahmen nach Eckwertebeschluss (einschl. Globale Mindereinnahmen)	26,1	13,4	16,9	11,1
Abweichungen bei sonstigen Einnahmen	0,8	2,2	–1,5	–1,2
Nachrichtlich: Globale Mindereinnahmen im Haushaltsentwurf und Finanzplan	1,7	7,0	8,1	13,9
Nettokreditaufnahme	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Nettokreditaufnahme nach Eckwertebeschluss	0,0	0,0	0,0	0,0
Abweichungen bei NKA	0,0	0,0	0,0	0,0

Erläuterung:
a ohne Vorzeichen = Entlastung (Minderausgaben/Mehreinnahmen);
– = Belastung (Mehrausgaben/ Mindereinnahmen)

Der Bundesrechnungshof hält regelmäßige Haushaltsanalysen bei der Haushaltsaufstellung für einen zielführenden Ansatz, um die vom Gesetzgeber bereitgestellten Haushaltsmittel wirtschaftlich und effizient verwenden zu können. Hierdurch können strategische Budgetziele unter Beachtung der Schuldengrenze frühzeitig festgelegt und ggf. mit den hierfür erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen verbunden werden. Sinnvoll ist allerdings, dass es sich bei den Analysebereichen um finanzwirtschaftlich relevante Positionen handelt. Der Bundesrechnungshof begrüßt daher, dass die Bundesregierung beschlossen hat, bis zum Eckwertebeschluss 2018 Spending Reviews zu den politisch und finanzwirtschaftlich bedeutenden Feldern „Wohnungswesen“ und „Förderprogramme im Bereich Energiewende und Klimaschutz“ durchzuführen. Er stellt seine Prüfungserkenntnisse zu diesen Themen gerne zur Verfügung.

2.4 Ausgabenentwicklung und -struktur

2.4.1 Wesentliche Finanzkennzahlen

Die großen Ausgabenblöcke entfallen auf die Bereiche

- Soziales und Zinsen,
- Personal[57] und Versorgung,[58]
- Investitionen sowie
- militärische Beschaffungen.

(1) Mit den veranschlagten Sozialausgaben sollen im Wesentlichen die sozialen Sicherungssysteme unterstützt werden. Hierzu gehören

- die Leistungen an die Rentenversicherung (vgl. Nr. 2.4.3),
- die Ausgaben für den Arbeitsmarkt (vgl. Nr. 2.4.4),
- die Zuschüsse an die Gesetzliche Krankenversicherung (vgl. Nr. 2.4.5) sowie
- weitere Sozialtransfers des Bundes bei der Familienförderung, der landwirtschaftlichen Sozialpolitik sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Im Haushalt 2016 sind 161,5 Mrd. Euro für Sozialausgaben veranschlagt. Nach dem Haushaltsentwurf 2017 sollen sie auf 171,0 Mrd. Euro steigen (vgl. Tabelle 2.6). Dies beruht vor allem auf höheren Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung sowie höheren Arbeitsmarktausgaben. Seit dem Haushalt 2012 beteiligt sich der Bund in zunehmendem Umfang an den Nettoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Seit dem Jahr 2014 erstattet er den Ländern die den Kommunen entstehenden Nettoausgaben sogar vollständig (100 % der laufenden Ausgaben des Kalenderjahres). Hierfür sind 7,2 Mrd. Euro im Haushaltsentwurf 2017 veranschlagt (2016: 6,5 Mrd. Euro).

Die sozialen Sicherungssysteme einschließlich der Sozialhilfe werden seit Anfang der 1990er-Jahre vermehrt aus dem Bundeshaushalt finanziert. Aufgrund dessen steigt die Sozialquote (Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben) trotz des relativ stabil bleibenden Anteils der Arbeitsmarktausgaben wieder an. Seit dem Haushalt 2005 liegt sie mit Ausnahme der Jahre 2008 und 2013 über 50 %. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2020 wird mit einem Anstieg auf 53,6 % gerechnet. Der bisherige Spitzenwert aus dem Haushaltsjahr 2010 (53,8 %), das von

57 Hierzu gehören vor allem – in der Reihenfolge des Volumens der Gesamtbezüge und -entgelte für aktives Personal (nach Haushaltsentwurf 2017): Soldatinnen und Soldaten, Beamtinnen und Beamte, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Beschäftigte) sowie Richterinnen und Richter.

58 Hierzu gehören vor allem die Versorgungsbezüge für die in der vorherigen Fn. genannten Gruppen (ohne Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) sowie die pensionierten Beamtinnen und Beamten der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post; letztere werden aus Kapitel 1216 Titel 634 01 (Erstattungen von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens) und Kapitel 6002 Titel 685 01 (Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse) bezahlt.

den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise besonders getroffen war, würde fast erreicht. Darüber hinaus wird der Bund die Kommunen ab dem Jahr 2018 mit jährlich 5,0 Mrd. Euro bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung entlasten.[59] Vorgesehen sind hier die Abgabe weiterer Umsatzsteueranteile und die weitere Erhöhung des Bundesanteils an den KdU (vgl. Nr. 2.1.5.4). Im Vorgriff hierauf erhalten die Gemeinden in den Jahren 2015 bis 2017 jeweils 1,0 Mrd. Euro – davon 0,5 Mrd. Euro durch einen höheren Bundeszuschuss zu den KdU. Die übrigen 0,5 Mrd. Euro stellt der Bund durch Einnahmeverzicht bereit, indem er den Gemeinden einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer überlässt. Damit übernimmt der Bundeshaushalt weitere Lasten der Sozialhilfe, die nach der gesamtstaatlichen Auf- und Ausgabenverteilung grundsätzlich von Ländern und Kommunen zu tragen sind.[60]

59 Geregelt im Gesetzentwurf zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen (vgl. Nr. 2.1.5.3).

60 Die grundsätzliche Pflicht hierfür ergibt sich aus Artikel 83 i. V. m. Artikel 30 und dem in Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz verankerten Konnexitätsgrundsatz.

Wesentliche Ausgabenblöcke und Finanzkennzahlen

Tabelle 2.6

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgaben												Soll	HHE	Finanzplan		
	in Mrd. Euro															
Sozialausgaben[a]	133,1	134,5	139,8	140,4	147,7	163,4	155,3	153,9	145,7	148,8	153,6	161,5	171,0	175,1	180,8	187,1
darunter:																
▪ Rente, Knappschaft	77,5	77,0	77,7	78,2	78,6	80,4	81,1	81,4	81,1	82,8	84,3	86,7	91,2	93,9	97,2	100,7
▪ Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung[b]					0,5	0,5	0,6	1,9	3,8	5,4	5,9	6,5	7,2	7,7	8,3	9,2
▪ Leistungen für Familie[c]	3,4	3,4	6,4	5,4	5,3	5,5	5,7	6,4	6,2	7,1	7,8	7,8	7,5	7,6	7,8	8,0
▪ Landwirtschaftl. Sozialpolitik	3,7	3,7	3,7	3,9	3,9	3,9	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8	3,9	3,9	3,9	4,0
▪ Gesundheits-fonds	2,5	4,2	2,5	2,5	7,2	15,7	15,3	14,0	11,5	10,5	11,5	14,0	14,5	14,5	14,5	14,5
▪ Sprachförderung, Flüchtlingsintegration													0,7	0,8	0,8	0,8
▪ Arbeitsmarkt	37,9	39,5	42,8	42,9	44,3	49,5	41,6	39,5	32,7	32,5	33,9	34,7	37,9	38,6	40,4	42,1
darunter:																
▪ Zuschuss an BA	0,4	–	–	–	–	5,2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
▪ Beteiligung an Kosten Arbeitsförderung			6,5	7,6	7,8	7,9	8,0	7,2	–	-	–	–	–	–	–	–
▪ Grund-sicherung	35,2	38,7	35,7	34,8	36,0	35,9	33,0	31,8	32,4	32,0	33,5	34,1	37,3	38,0	39,8	41,6
Zinsausgaben[d]	37,4	37,5	38,8	40,2	38,1	33,1	32,8	30,5	31,3	25,9	21,1	23,8	19,3	19,2	19,3	21,9
Personalausgaben	26,4	26,1	26,0	27,0	27,9	28,2	27,9	28,0	28,6	29,2	29,9	31,0	32,1	31,4	31,5	31,4
Sonstige Versor-gung[e]	5,2	5,0	5,2	11,0	10,9	11,2	11,3	11,6	11,9	12,1	12,4	12,6	12,7	12,4	12,5	12,6
Militärisches Gerät u.a.[f]	8,0	8,5	8,9	9,6	10,3	10,4	10,1	10,3	8,6	8,8	9,1	10,2	11,1	11,5	12,5	13,8
Investitions-ausgaben[g]	23,8	22,7	26,2	24,3	27,1	26,1	25,4	36,3	33,5	29,3	29,6	31,5	33,3	34,5	35,1	30,8
Restliche Ausgaben[h]	26,0	26,7	25,5	29,8	30,2	31,3	33,4	36,2	48,2	41,4	43,6	46,9	49,2	50,2	50,5	50,5
Globalansätze[i]												−0,6	0,0	−3,2	1,1	1,2
Gesamtausgaben ohne Rücklagenzu-führung											299,3					
Zuführung an Rücklage[j]											12,1					
Gesamtausgaben	**259,8**	**261,0**	**270,4**	**282,3**	**292,3**	**303,7**	**296,2**	**306,8**	**307,8**	**295,5**	**311,4**	**316,9**	**328,7**	**331,1**	**343,3**	**349,3**

(Fortsetzung nächste Seite)

Wesentliche Ausgabenblöcke und Finanzkennzahlen

Fortsetzung Tabelle 2.6

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgaben												Soll	HHE	Finanzplan		
	in Mrd. Euro															
Ausgabenquoten[k]	in %															
Sozialquote	51,2	51,5	51,7	49,7	50,5	53,8	52,4	50,2	47,3	50,4	51,3	51,0	52,0	52,9	52,7	53,6
Zinsquote	14,4	14,4	14,3	14,2	13,1	10,9	11,1	9,9	10,2	8,8	7,0	7,5	5,9	5,8	5,6	6,3
Zins-/Sozialquote	65,6	65,9	66,1	64,0	63,6	64,7	63,5	60,1	57,5	59,1	58,4	58,5	57,9	58,7	58,3	59,8
Personalquote	10,2	10,0	9,6	9,6	9,5	9,3	9,4	9,1	9,3	9,9	10,0	9,8	9,8	9,5	9,2	9,0
Investitionsquote	9,2	8,7	9,7	8,6	9,3	8,6	8,6	11,8	10,9	9,9	9,9	9,9	10,1	10,4	10,2	8,8
Ausg-/Steuerquoten																
Sozialsteuerquote	70,0	66,0	60,8	58,7	64,8	72,2	62,6	60,1	56,1	54,9	54,5	56,1	56,7	55,5	55,1	55,1
Zinssteuerquote	19,7	18,4	16,9	16,8	16,7	14,6	13,2	11,9	12,0	9,6	7,5	8,3	6,4	6,1	5,9	6,5
Zins-/Sozialsteuer-quote	89,6	84,4	77,7	75,5	81,6	86,9	75,8	72,0	68,1	64,5	62,0	64,3	63,1	61,6	61,0	61,6
Investitionsteuer-quote	12,5	11,1	11,4	10,2	11,9	11,5	10,2	14,2	12,9	10,8	10,5	10,9	11,0	10,9	10,7	9,1

Erläuterungen:

a Dazu gehören außer den in der Tabelle enthaltenen Positionen vor allem: Wohngeld, Unterhaltsvorschuss, Kriegsopfervorsorge und -fürsorge.

b Bis 2008 als Festbetrag (0,4 Mrd. Euro) beim Wohngeld enthalten.

c Insbesondere Erziehungs-, Elterngeld, Kinderzuschlag; in den Jahren 2007 und 2012 mehr insb. wegen Zuweisung an Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau. Kindergeld wird seit 1996 (Reform Familienleistungsausgleich) nicht mehr als Ausgabe ausgewiesen, sondern als Mindereinnahme bei der Lohn- und Einkommensteuer berücksichtigt – 2016: 38,5 Mrd. Euro, davon Bundesanteil (42,5 %): 16,4 Mrd. Euro.

d Zinsausgaben des Bundes sowie Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der nicht in die Bundesschuld integrierten Sondervermögen.

e Versorgungs- und Beihilfeleistungen für pensionierte Beamtinnen und Beamte der Bahn und der Post (Bahnbereich seit 1994; Postbereich seit 1999).

f Militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung, militärische Anlagen.

g 2012 bis 2014: einschließlich Kapitalzuführungen an den ESM (je 8,7 Mrd. Euro und 4,3 Mrd. Euro in 2014); 2015: einschließlich Zuweisung von 3,5 Mrd. Euro an Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds".

h Sächliche Verwaltungsausgaben, nichtinvestive Wirtschafts- und Forschungsförderung, Zuweisungen / Zuschüsse an Sondervermögen und sonstige Einrichtungen; 2013: einschl. Zuweisung von 8,0 Mrd. Euro an Fonds „Aufbauhilfe".

i Saldo von Globalen Mehrausgaben und Minderausgaben.

j Weitere Aufstockung aus Bundesanteil am Bundesbankgewinn um 0,7 Mrd. Euro auf 12,8 Mrd. Euro nach § 6a HG 2016.

k 2015: Quoten bezogen auf Gesamtausgaben ohne Rücklagenzuführung.

(2) Die Zinsausgaben für die Bundesschuld sind nach wie vor rückläufig. Trotz der hohen Verschuldung des Bundes beträgt die Zinsausgabenquote, d. h. der Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben, im Haushaltsentwurf 2017 nur noch 5,9 %. Sie bewegt sich damit auf dem Niveau zu Ende der 1970er-Jahre – bei einer mehr als dreimal so hohen Schuldenstandsquote. Nach dem Haushaltsentwurf 2017 werden sich die Zinsausgaben gegenüber dem Haushaltsjahr 2008 mehr als halbiert haben. Ihr Rückgang trägt dazu bei, dass sich die Ausgaben insgesamt nur gering erhöhen (dazu Nr. 2.2).

Die Zins- und Sozialausgaben machen im Haushaltsentwurf 2017 zusammen 57,9 % des Haushaltsvolumens aus. Auch wenn die Zinsausgaben stabil bleiben sollten, wird sich die Quote von Zins- und Sozialausgaben aufgrund des steigenden Sozialausgabenanteils auf knapp 60 % im letzten Finanzplanungsjahr 2020 erhöhen. Das Verhältnis von Zins- und Sozialausgaben zu den Steuereinnahmen wird dagegen dank der günstigen Steuereinnahmeprojektionen unter 62 % fallen (vgl. Tabelle 2.6).

Außerhalb der Bereiche „Soziales“ und „Zinsen“ entwickeln sich die großen Ausgabenblöcke wie folgt:

(3) Die Personalausgaben (einschließlich der Versorgungsleistungen) erhöhten sich in den letzten zehn Jahren (2006 bis 2015) von 26,1 Mrd. Euro auf 29,9 Mrd. Euro (+14,6 %). Dieser eher maßvolle Anstieg beruht auf dem Rückgang des Stellenbestandes, geringen Gehalts- und Besoldungsanpassungen sowie Einsparungen, wie die bis zum Jahr 2011 befristete Halbierung der Sonderzahlung („Weihnachtsgeld“). Nach dem Haushaltsentwurf 2017 steigen die Personalausgaben auf 32,1 Mrd. Euro; dies beruht vor allem auf den aktuellen Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie neuen Planstellen und Stellen insbesondere zur Bewältigung der Flüchtlingslage. Die Personalausgabenquote 2017 wächst gegenüber ihrem Tiefstand von 9,1 % (2012) auf fast 10 % und fällt danach wieder leicht ab (vgl. Tabelle 2.6).

Nach dem Haushaltsentwurf 2017 soll der Stellenbestand im zivilen Bereich gegenüber dem Soll 2016 (254 054) leicht auf 255 335 steigen (einschließlich 184 Ersatzstellen und Ersatzplanstellen).[61] Der Personalbestand liegt damit immer noch um etwa ein Drittel unter dem einigungsbedingten Personalhöchststand von 380 880 im Jahr 1992 (ohne die damaligen Sondervermögen Bahn und Post). Auch der Stellenbestand vor der Wiedervereinigung im Jahr 1989 von 301 449 wird deutlich unterschritten. Wie in den letzten vier Haushalten sieht der Haushaltsentwurf 2017 keine pauschale Stelleneinsparung vor. Dies liegt u. a. darin begründet, dass die im Zukunftspaket 2010 vorgesehene Zielgröße für den Stellenabbau von 10 000 Stellen bereits im Haushalt 2013 erreicht worden ist. Die Stelleneinsparung aufgrund der Verlänge-

61 Entwurf des Haushaltsgesetzes 2017, Bundestagsdrucksache 18/9200, Übersicht V (Personalübersicht).

rung der Wochenarbeitszeit für die Bundesbeamtinnen und -beamten war letztmalig im Haushalt 2014 enthalten.[62]

(4) Nicht zu den Personalausgaben im engeren Sinne gerechnet werden die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für die pensionierten Beamtinnen und Beamten der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post (vgl. Nr. 2.4.2). Diese Leistungen trägt der Bundeshaushalt über Zuweisungen und Zuschüsse an das Bundeseisenbahnvermögen und die Postbeamtenversorgungskasse. Rechnet man diese Ausgaben von 12,7 Mrd. Euro mit ein, belaufen sich die „personalbezogenen Ausgaben“ im Haushaltsentwurf 2017 auf 44,8 Mrd. Euro (2016: 43,6 Mrd. Euro). Dies entspricht 13,6 % der Gesamtausgaben (2016: 13,8 %).

(5) Für militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung und militärische Anlagen sind im Haushaltsentwurf 2017 Ausgaben von 11,1 Mrd. Euro vorgesehen. Sie liegen damit über den Ausgaben der letzten Jahre, in denen der Bundeshaushalt im Ist erhebliche Minderausgaben aufgrund von Verzögerungen bei der Beschaffung militärischen Geräts zu verzeichnen hatte (2013: –1,8 Mrd. Euro; 2014: –1,2 Mrd. Euro; 2015: –0,5 Mrd. Euro). Im Finanzplanungszeitraum sollen sich die Ausgaben bis zum Jahr 2020 auf 13,8 Mrd. Euro erhöhen. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben würde damit von 3,4 % (2017) auf 4,0 % (2020) steigen.

(6) Für Investitionsausgaben sind im Haushaltsentwurf 33,3 Mrd. Euro veranschlagt. Die Investitionsquote liegt mit 10,1 % leicht über dem Ergebnis des Haushalts 2015 von 9,9 % (9,5 % bei Einbeziehung der „Ausgaben“ für die Rücklagenzuführung). Allerdings ist das Ist-Ergebnis 2015 überzeichnet, da von der investiven Zuweisung an das Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (3,5 Mrd. Euro) nur ein minimaler Teilbetrag von 0,3 Mio. Euro (0,007 %) an die Kommunen abgeflossen ist.

In den Jahren 2017 bis 2019 bewegt sich der Anteil der Investitionen am Haushaltsvolumen knapp über 10 %. Der Rückgang der Investitionsquote 2020 (8,8 %) beruht im Wesentlichen darauf, dass nach dem Finanzplan die investiven Entflechtungsmittel von jährlich 3,1 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.3) nicht fortgeführt werden. Insgesamt fällt der Investitionsanteil im Finanzplanungszeitraum mit 9,9 % um gut einen Prozentpunkt höher aus als im Durchschnitt der letzten 20 Jahre (1996 bis 2015)[63]. Im Vergleich hierzu steigt die Sozialausgabenquote schneller an (vgl. Tabelle 2.6). Das Verhältnis zwischen Sozialausgaben und Investitionsausgaben wird sich daher weiter zuungunsten der Investitionen verschieben.

62 Vom Jahr 2005 bis zum Jahr 2014 wurden jeweils 0,4 % der Planstellen der Beamtinnen und Beamten finanziell eingespart; dies entspricht den um insgesamt 3,9 % erhöhten Arbeitskapazitäten infolge der im Jahr 2004 eingeführten Verlängerung der Arbeitszeit von 38,5 auf 40 Wochenstunden.

63 Im Zeitraum 1996 bis 2015 betrug die durchschnittliche jährliche Investitionsquote 8,8 %, wenn man die Beteiligungszahlungen an den ESM nicht einbezieht (einschließlich ESM-Zuschüsse: 9,5 %).

2.4.2 Unterstützung verschiedener Alterssicherungssysteme

Zählt man die Leistungen für die Unterstützung der verschiedenen Alterssicherungssysteme zusammen, so bilden sie einen Schwerpunkt auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts. Im Haushaltsentwurf 2017 sind außer den Leistungen an die Rentenversicherung von 91,2 Mrd. Euro folgende Ausgaben für die Alterssicherung veranschlagt:

- Zuschüsse zur Alterssicherung der Landwirte (2,2 Mrd. Euro),
- Pensionszahlungen und Beihilfen an Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des Bundes einschließlich sogenannter G 131-Fälle[64] (8,3 Mrd. Euro),
- Leistungen an die Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern (1,1 Mrd. Euro nach Abzug der Erstattungen durch die Länder),
- Erstattung von Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens[65], das insbesondere die Bezüge und Beihilfen an die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des ehemaligen Sondervermögens Bahn leistet (4,8 Mrd. Euro) sowie
- Bundeszuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse zur Mitfinanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen an die pensionierten Postbeamtinnen und -beamten[66] (7,9 Mrd. Euro).[67]

Die Ausgaben für die verschiedenen Alterssicherungssysteme belaufen sich im Haushaltsentwurf 2017 auf insgesamt 115,5 Mrd. Euro (Soll 2016: 110,7 Mrd. Euro), also auf mehr als ein Drittel der Gesamtausgaben. Aufgrund der demografischen Entwicklung und gesetzlichen Leistungsverbesserungen ist mit einem weiteren Anstieg der Ausgaben für die Alterssicherung vor allem bei den Bundesleistungen an die Rentenversicherung zu rechnen (vgl. Nr. 2.4.3). Demgegenüber bleibt der Anteil der Pensionsausgaben im Bundeshaushalt mit rund 2,5 % im Finanzplanungszeitraum konstant. Für seine Versorgungsempfängerinnen und -empfänger hat der Bund zudem Vorsorge getroffen, indem er die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes" und „Versorgungsfonds des Bundes" geschaffen hat:

- Das Sondervermögen „Versorgungsrücklage" erhält seit seiner Errichtung im Jahr 1999 über verminderte Besoldungs- und Versorgungsanpassungen Mittelzuführungen mit dem Ziel, den Bundeshaushalt ab dem Jahr 2018 von Versor-

64 Dabei handelt es sich um pensionierte Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, die nach dem Zweiten Weltkrieg nicht wieder eingestellt wurden oder deren Versorgung aus anderen Gründen weggefallen war.

65 Wirtschaftsplan des Bundeseisenbahnvermögens (Anlage zu Kapitel 1222 Titel 634 01).

66 Einbezogen sind Beamtinnen und Beamte des Sondervermögens Deutsche Bundespost, der Teilsondervermögen Deutsche Bundespost POSTDIENST, Deutsche Bundespost POSTBANK und Deutsche Bundespost TELEKOM sowie Beschäftigte der Postaktiengesellschaften, denen aus einem Beamtenverhältnis Ansprüche auf Versorgung zustehen, und deren Hinterbliebene.

67 Kapitel 6002 Titel 685 01: Der Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V., dessen Aufgabe als Postbeamtenversorgungskasse zum 1. Januar 2013 auf die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost übertragen wurde, hat seine Pensions- und Beihilfeleistungen in den Jahren 2005 bis 2007 durch den Verkauf der Forderungen gegen die Postnachfolgeunternehmen gedeckt. Der Bund ist dadurch von Leistungen entlastet worden. Nachdem die Verwertungserlöse für die Pensionsverpflichtungen aufgebraucht worden sind, muss der Bundeshaushalt den Finanzbedarf ab dem Jahr 2008 fast vollständig tragen.

gungsausgaben zu entlasten[68]. Ende 2015 betrug der Bundesanteil am Vermögen der Versorgungsrücklage 9,6 Mrd. Euro (Ende 2014: 8,6 Mrd. Euro).[69]

- Das Sondervermögen „Versorgungsfonds" soll ab dem Jahr 2020 die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für alle Berechtigten erbringen, die ab dem 1. Januar 2007 neu eingestellt wurden; hierzu erhält es Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt. Ende 2015 betrug der Bundesanteil am Vermögen des Versorgungsfonds 2,2 Mrd. Euro (Ende 2014: 1,7 Mrd. Euro).[70]

Die beiden Sondervermögen tragen dazu bei, dass die Finanzierung der Versorgungsausgaben nicht ausschließlich auf die Zukunft verlagert wird. Angesichts hoher Rückstellungen für Pensionsleistungen von 435,9 Mrd. Euro zum Jahresende 2015 (Ende 2014: 408,6 Mrd. Euro)[71] ist dies finanzwirtschaftlich geboten, um künftige Bundeshaushalte spürbar entlasten zu können.

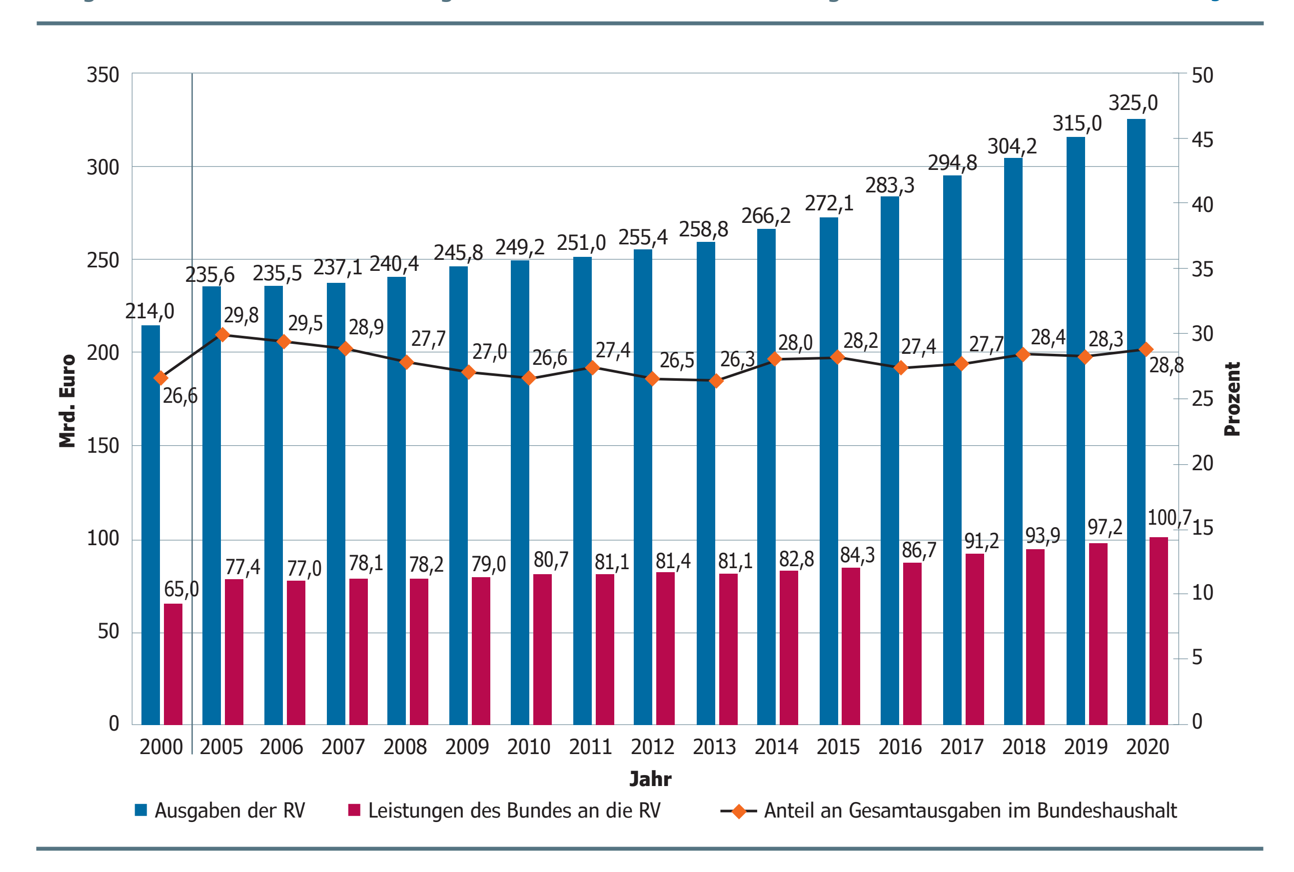
2.4.3 Bundesleistungen an die Rentenversicherung[72]

Die Leistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung stellen den mit Abstand größten Ausgabenposten im Bundeshaushalt dar. Sie lagen Mitte der 1990er-Jahre bei 39,2 Mrd. Euro; im Haushaltsentwurf 2017 sind 91,2 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Tabelle 2.6). Die Bundesleistungen haben sich seitdem also mehr als verdoppelt (+133 %). Zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2020) sollen die Ausgaben erstmals die 100 Mrd.-Grenze überschreiten (100,7 Mrd. Euro).[73] Der Anteil der Unterstützungsleistungen für die Rentenversicherung aus dem Bundeshaushalt wird dann auf fast 29 % des Haushaltsvolumens steigen (vgl. Abbildung 2.3).

68 Der Beginn der Mittelentnahme soll auf das Jahr 2032 verschoben werden, weil die Versorgungsempfängerzahl noch längere Zeit auf hohem Niveau bleiben und der Höchststand erst gegen 2035 eintreten soll, siehe Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 5. September 2016, Bundestagsdrucksache 18/9532.
69 Vermögensrechnung des Bundes 2015, Anlagen, S. 54.
70 Vermögensrechnung des Bundes 2015, Anlagen, S. 53.
71 Vermögensrechnung des Bundes 2015, Nr. 4.4 (S. 24–26).
72 Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 11 Nr. 27.
73 Die geplanten Ausgaben beruhen auf den Prognosen des Schätzerkreises Rente sowie den Ergebnissen der Steuerschätzung. Der Schätzerkreis Rente besteht aus Vertretern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, der Versicherungsträger sowie der zuständigen Aufsichtsbehörde; die Rentenschätzungen werden unter Berücksichtigung aktueller Prognosen und Projektionen zur konjunkturellen und demografischen Entwicklung erstellt.

Ausgaben im Bundeshaushalt zugunsten der Rentenversicherung

Abbildung 2.3



Der – im Vergleich zu anderen Ausgabeblöcken überproportionale – Anstieg der Bundesleistungen an die gesetzliche Rentenversicherung ist u. a. auch darauf zurückzuführen, dass die Rentenversicherungsleistungen insgesamt ausgeweitet wurden. Die Beitragseinnahmen in der Rentenversicherung haben mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten. Der Bund gleicht nicht durch Beiträge gedeckte Leistungen pauschal aus, indem er seinen zusätzlichen Zuschuss seit dem Jahr 2000 aus der Anhebung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes (von 15 % auf 16 %) sowie aus den Erhöhungsbeträgen der sogenannten Ökosteuer[74] finanziert.

Die Bundesleistungen setzen sich aus einer Reihe von Zuschüssen, Beteiligungen, Beiträgen und Erstattungen des Bundes zusammen (vgl. Tabelle 2.7). Sie dienen u. a. zur Finanzierung von Leistungen der Rentenversicherung, denen keine Versicherungsbeiträge gegenüberstehen. Sie sollen die Rentenversicherung entlasten und so die Beitragssätze zur Rentenversicherung senken oder zumindest stabilisieren. Auch übernimmt der Bund die Beitragszahlungen der Versicherten in bestimmten Lebenslagen. Der höchste Finanzierungsanteil entfällt auf den allgemeinen Bundeszuschuss. Er ist an die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter sowie des Beitragssatzes gekoppelt. Maßgebend für die Höhe des Bundeszuschusses sind die Veränderungen

74 Mit der sog. ökologischen Steuerreform im Jahr 1999 wurden die Mineralölsteuersätze erhöht und die Stromsteuer eingeführt.

- der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte vom vorletzten zum letzten Jahr sowie
- des Beitragssatzes im Jahr, für das er jeweils bestimmt wird, gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

Für die Berechnung der anderen Leistungen gelten gesonderte Regelungen. Sie sind zum Teil nicht an die Bruttolohnentwicklung, sondern an andere Richtgrößen gekoppelt, wie an die jährliche Veränderungsrate des Aufkommens der Steuern vom Umsatz (zusätzlicher Bundeszuschuss) oder an den Saldo der Einnahmen und Ausgaben (Beteiligung in der knappschaftlichen Rentenversicherung).

Rentenversicherungsleistungen des Bundes[a] Tabelle 2.7

Leistungen an die Rentenversicherung (Kap. 1102 Tgr. 01)	2015	2016	2017
	in Mrd. Euro		
Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung	31,5	32,3	34,5
Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung im Beitrittsgebiet	8,7	8,9	9,2
Zusätzlicher Zuschuss (seit 1998) an die allgemeine Rentenversicherung zur Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen sowie zur Senkung des Beitragssatzes[b]	22,2	23,1	24,1
Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten (ab 1. Juni 1999)	12,2	12,5	13,2
Beteiligung an der knappschaftlichen Rentenversicherung	5,3	5,3	5,4
Zuschüsse zu RV-Beiträgen der in Werkstätten und Integrationsprojekten beschäftigten behinderten Menschen	1,2	1,2	1,3
Erstattung von Aufwendungen der Deutschen Rentenversicherung Bund aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung in den neuen Ländern (wird zu 60% von den neuen Ländern erstattet)	3,1	3,2	3,3
Sonstiges	0,2	0,2	0,2
Insgesamt	**84,3**	**86,7**	**91,2**

Erläuterungen:
a Rundungsdifferenzen möglich.
b Grundsätzlich – d. h. ohne haushaltsrechtliche Zweckbindung – finanziert durch Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 15 % auf 16 % ab 1. April 1998 und aus dem Aufkommen der seit 1. April 1999 erhobenen Ökosteuer.

Im letzten Jahrzehnt wurden verschiedene Rentenreformen[75] durchgeführt, die insbesondere darauf abzielten, die Beiträge zu stabilisieren und die Ausgaben der Rentenversicherung zu begrenzen.[76] Durch das Haushaltsbegleitgesetz 2013 wurde der Bundeszuschuss zur allgemeinen Rentenversicherung um 1 Mrd. Euro im Jahr 2013 und um jeweils 1,25 Mrd. Euro in den Jahren 2014 bis 2016 gekürzt.

Zu Mehrausgaben führen demgegenüber die Maßnahmen nach dem jüngsten Rentenpaket, das im Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz) vom 23. Juni 2014 normiert wurde.[77] Dies gilt vor allem für die sogenannte Mütterrente und die abschlagsfreie Rente ab 63.[78] Die für den Zeitraum 2015 bis 2030 ausgewiesenen Mehrausgaben belaufen sich auf 9,0 bis 11,0 Mrd. Euro – davon allein 8,4 bis 9,2 Mrd. Euro für Mütterrente und Rente ab 63.[79]

Der Bund hat sich verpflichtet, den allgemeinen Bundeszuschuss in den Jahren 2019 bis 2022 jeweils um 500 Mio. Euro zu erhöhen. Damit beteiligt er sich an der langfristigen Bewältigung der demografischen Entwicklung und der Finanzierung der nicht beitragsgedeckten Leistungen einschließlich der Leistungen für Kindererziehung.[80] Auch unter Einbeziehung dieser Mittelaufstockung bleiben die Bundesleistungen deutlich unter den Mehrbelastungen aufgrund der Mütterrente und der Rente ab 63. Vor diesem Hintergrund wird eine vollständige Übernahme insbesondere der finanziellen Aufwendungen für die Mütterrente u. a. vom Sozialbeirat gefordert, da diese gesamtgesellschaftlich begründet und eine versicherungsfremde Leistung sei.[81] Zur Finanzierung wurde durch das Beitragssatzgesetz 2014 der Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung auf 18,9 % festgeschrieben, der ansonsten auf 18,3 % hätte abgesenkt werden müssen. Dies führte zu einer weiteren Erhöhung des Bundeszuschusses um rund 1,5 Mrd. Euro. Die Diskussion um gesamtgesellschaftlich begründete und versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung dürfte spätestens dann an Dynamik gewinnen, wenn sich ihre finanzielle Situation verschlechtern sollte.

---

75 Insbesondere Altersvermögensgesetz und -ergänzungsgesetz 2000/2001 u. a. mit der Anpassung der Alters- und Hinterbliebenenrenten, Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz 2004 u. a. mit der Einführung des sog. Nachhaltigkeitsfaktors und Anhebung der Altersgrenzen für den Renteneintritt, Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz 2007 insbesondere mit der Einführung einer Regelaltersgrenze von 67 Jahren.

76 Im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 2.4.3.

77 BGBl. I 2014 S. 787 ff.

78 Zur grundlegenden Kritik an diesen beiden Maßnahmen: Jahresgutachten 2014/15 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestagsdrucksache 18/3265, Tz. 561–569.

79 Bericht des Haushaltsausschusses vom 21. Mai 2014 zum Entwurf des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes, Bundestagsdrucksache 18/1490; nach Antwort der Bundesregierung „Zwei Jahre nach Inkrafttreten des Rentenpakets“ vom 2. September 2016, Bundestagsdrucksache 18/9513, geht die Bundesregierung davon aus, dass die im Gesetzentwurf genannten Kostenschätzungen nach wie vor zutreffend sind.

80 Artikel 1 Nr. 7 RV-Leistungsverbesserungsgesetz.

81 Dazu: Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2014, Bundestagsdrucksache 18/3387, Tz. 27–29.

2.4.4 Ausgaben für den Arbeitsmarkt[82]

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt fallen sowohl im Bundeshaushalt als auch im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) an:

- Im Bundeshaushalt 2015 lagen die Arbeitsmarktausgaben bei 33,9 Mrd. Euro (2014: 32,5 Mrd. Euro).
- Die Ausgaben im Haushalt 2015 der Bundesagentur beliefen sich auf 31,4 Mrd. Euro (2014: 32,1 Mrd. Euro).[83] Die Einnahmen betrugen 35,2 Mrd. Euro (2014: 33,7 Mrd. Euro).[84] Die allgemeine Rücklage erhöhte sich damit auf 6,5 Mrd. Euro.

Die Arbeitsmarktausgaben bestimmen sich im Wesentlichen nach den Regelungen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (Arbeitsförderung). Die Gesamtausgaben für diese Leistungen hängen in starkem Maße von der konjunkturellen Entwicklung ab.

2.4.4.1 Bundesagentur für Arbeit

Die Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt sind nach wie vor gut. Die stabile Arbeitsmarktsituation wirkt sich auf den Haushalt der Bundesagentur positiv aus. Im Jahresdurchschnitt 2015 verminderte sich die Zahl der Arbeitslosen auf 2,79 Millionen Personen gegenüber dem Jahr 2014 (2,9 Millionen). Im Vergleich zum Krisenjahr 2009 mit 3,4 Millionen Arbeitslosen verzeichnet der Arbeitsmarkt eine deutliche Konsolidierung. Für das Jahr 2016 rechnet die Bundesregierung mit einem weiteren Rückgang auf 2,76 Millionen Personen. Erst für das Jahr 2017 wird ein Anstieg der Arbeitslosigkeit durch die Integration von Flüchtlingen prognostiziert (2,87 Millionen Personen). Für das Ende des Projektionszeitraums (2020) werden 3,09 Millionen Arbeitslose zugrunde gelegt. Die Erwerbstätigkeit soll weiter steigen: Für das Jahr 2017 wird ein neuer Höchststand mit 43,9 Millionen erwerbstätiger Personen erwartet.

Die Finanzeinschätzung der Bundesagentur vom Mai 2016 beruht auf den gesamtwirtschaftlichen Eckdaten der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung. Als Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung werden 3,0 % zugrunde gelegt.

- Für das Jahr 2016 rechnet die Bundesagentur mit einem Anstieg der Ausgaben auf 33,8 Mrd. Euro. Die Einnahmen sollen auf 36,4 Mrd. Euro steigen, sodass unter Berücksichtigung einer Zuführung in die Insolvenzgeld- und in die Winterbeschäftigungsrücklage ein Überschuss von 2,4 Mrd. Euro erwartet wird. Die allgemeine Rücklage würde sich danach auf 8,9 Mrd. Euro erhöhen.
- Auch für den Finanzplanungszeitraum geht die Bundesagentur davon aus, dass die Einnahmen in ihrem Haushalt durchgehend über den Ausgaben liegen. Als Folge hiervon soll die Rücklage auf 22,2 Mrd. Euro zum Jahresende 2020 anwachsen.

---

82 Vgl. Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 11 Nr. 27.

83 Einschließlich der Verwaltungskosten für Aufgaben nach dem SGB II, die aus dem Bundeshaushalt erstattet werden.

84 Insbesondere Beitragseinnahmen (2015: 29,9 Mrd. Euro) sowie Beteiligungen, Zuschüsse und Erstattungen aus dem Bundeshaushalt.

2.4.4.2 Bundeshaushalt

Die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt bestehen im Wesentlichen aus den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Hierzu gehören neben dem Arbeitslosengeld II die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie die Erstattung der Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung.

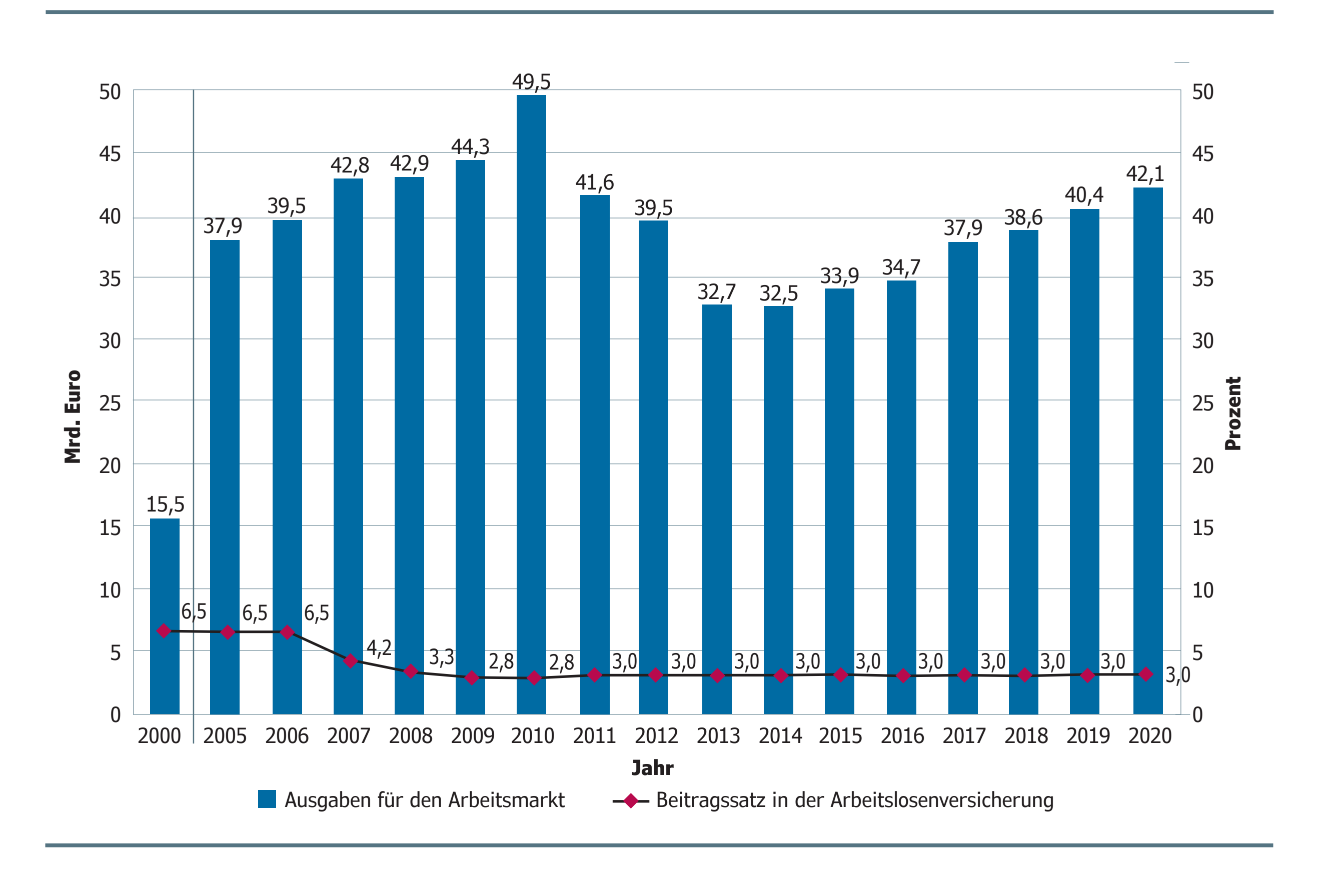
Die Arbeitsmarktausgaben lagen im Haushaltsergebnis 2015 mit 33,9 Mrd. Euro deutlich unter ihrem Höchststand von 49,5 Mrd. Euro im Jahr 2010. Das ist der zweitniedrigste Stand seit der Arbeitsmarktreform des Jahres 2004, mit der u. a. die Grundsicherung für Arbeitsuchende eingeführt wurde. Die positive Einschätzung der mittelfristigen Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung wirkt sich dämpfend auf die weitere Entwicklung der Arbeitsmarktausgaben aus. Zu Entlastungen im Bundeshaushalt führt zudem die seit dem Jahr 2013 weggefallene Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung. Dafür hatte der Bund auf die Leistung des Eingliederungsbeitrags durch die Bundesagentur verzichtet.

Im Haushaltsentwurf 2017 steigen die Arbeitsmarktausgaben dagegen deutlich auf 37,9 Mrd. Euro an (Soll 2016: 34,7 Mrd. Euro). Hier schlagen die migrationsbedingten Mehraufwendungen insbesondere beim Arbeitslosengeld II, bei der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie beim Eingliederungsbudget zu Buche. Im Finanzplanungszeitraum rechnet die Bundesregierung mit einem Anstieg auf 42,1 Mrd. Euro im Jahr 2020 (vgl. Tabelle 2.6 und Abbildung 2.4).

2.4.5 Leistungen an die Gesetzliche Krankenversicherung[85]

Ausgaben im Bundeshaushalt für den Arbeitsmarkt

Abbildung 2.4



In der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) waren im Jahr 2015 rund 70 Millionen Personen als Mitglieder oder Angehörige versichert. Die Ausgaben der GKV stiegen auf 213,7 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.8). Die Einnahmen betrugen 212,6 Mrd. Euro. Daraus ergibt sich ein Defizit von 1,1 Mrd. Euro. Mit ihrem Finanzvolumen bildet die GKV nach der Rentenversicherung die finanziell bedeutsamste Säule im System der sozialen Sicherung.

In den letzten zehn Jahren (2006 bis 2015) stiegen die Ausgaben um durchschnittlich 4,0 %. Nach einer maßvollen Ausgabenentwicklung in den Jahren 2010 bis 2012 haben sich die Ausgaben zur Mitte der Dekade wieder deutlich erhöht. Die Ausgabendynamik in der GKV zeigt sich durch einen Vergleich mit dem nominalen Wirtschaftswachstum[86]: Dieses lag im gleichen Zeitraum bei durchschnittlich 2,8 %. Auch die Gesamtausgaben des Bundeshaushalts stiegen mit jährlich 1,5 % in geringerem Maße als die GKV-Ausgaben.

85 Vgl. Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 15 Nr. 47.
86 Die gesamtstaatliche Wirtschaftsleistung unter Einbeziehung der Preissteigerung.

Größter Posten innerhalb der GKV-Ausgaben waren im Jahr 2015 mit 70,3 Mrd. Euro erneut die Ausgaben für Krankenhausbehandlungen. Danach folgten die Aufwendungen für ärztliche Behandlungen mit 34,9 Mrd. Euro sowie für Arzneimittel mit 34,8 Mrd. Euro. Letztere verzeichneten gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg von 4,2 %, nachdem sie bereits im Jahr 2015 um fast 11 % aufgewachsen waren. Für zahnärztliche Behandlungen (einschließlich Zahnersatz) wurden 13,4 Mrd. Euro verausgabt (+3,1 % gegenüber 2014). Die Netto-Verwaltungskosten betrugen 10,4 Mrd. Euro (+3,4 % gegenüber 2014)[87]; dies entspricht wie im Vorjahr 4,9 % der GKV-Gesamtausgaben.

Trotz des Ausgabenanstiegs in der GKV konnten seit dem Jahr 2004 Defizite vermieden bzw. auf geringem Niveau gehalten werden. Der mit der Verwaltung und Verteilung der Einnahmen (Beiträge, Bundeszuschüsse) an die Krankenkassen betraute Gesundheitsfonds wies zum Jahresende 2015 eine Liquiditätsreserve von 10 Mrd. Euro (2014: 12,5 Mrd. Euro) aus. Auch die gesetzlichen Krankenkassen hatten zum Jahresende 2015 Finanzreserven von 14,5 Mrd. Euro (2014: 15,5 Mrd. Euro). Das Finanzpolster in der GKV umfasst damit insgesamt 24,5 Mrd. Euro. Es ist gegenüber den Vorjahren rückläufig (2014: 28 Mrd. Euro; 2013: 30,3 Mrd. Euro).

87 Der nominelle Anstieg ist zum Teil durch einen Sondereffekt – Bildung einer Rückstellung von 250 Mio. Euro durch eine Krankenkasse für künftige Versorgungsbezüge ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – begründet.

Ausgaben und Einnahmen der GKV sowie Bundeszuschüsse

Tabelle 2.8

Jahr	Ausgaben der GKV	Veränderung gegenüber Vorjahr	Einnahmen der GKV	Saldo der Einnahmen und Ausgaben[a]	Bundeszuschüsse
	in Mrd. Euro	in %	in Mrd. Euro		
2004	140,2		144,3	4,1	1,0
2005	143,8	*2,6*	145,7	1,7	2,5
2006	148,0	*2,9*	149,9	1,9	4,2
2007	153,9	*4,0*	156,1	1,7	2,5
2008	160,9	*4,5*	162,5	1,6	2,5
2009	170,8	*6,2*	172,2	1,4	7,2
2010	176,0	*3,0*	175,6	–0,4	15,7
2011	179,6	*2,0*	183,8	4,2	15,3
2012	184,3	*2,6*	189,7	5,4	14,0
2013	194,5	*5,5*	195,9	1,4	11,5
2014	205,5	*5,7*	204,2	–1,3	10,5
2015	213,7	*4,0*	212,6	–1,1	11,5
2016					14,0
2017					14,5
2018					14,5
2019					14,5
2020					14,5
Durchschnittlicher jährlicher Anstieg 2006–2015	**6,6**	**4,0**	**6,3**		
Summe Zuschüsse (2006–2015)					**94,9**
Summe Zuschüsse (2016–2020)					**72,0**

Erläuterung:
a Ohne Korrektur der Salden aus dem Risikostrukturausgleich.
Quelle: Kennzahlen für die Gesetzliche Krankenversicherung (KF16Bund), Stand: Juni 2016.

Zur finanziellen Unterstützung erhält die GKV aus dem Bundeshaushalt seit dem Jahr 2004 in steigendem Umfang Zuschüsse, die sich im Zeitraum 2006 bis 2015 auf 94,9 Mrd. Euro summiert haben (vgl. Tabelle 2.8). Die gesetzlichen Vorgaben für die Höhe des Bundeszuschusses sind mehrfach geändert worden:

- Durch das Gesetz zur Modernisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung stieg der Zuschuss von 1,0 Mrd. Euro im Jahr 2004 auf 4,2 Mrd. Euro im Jahr 2006.

- Im Jahr 2007 wurde mit dem Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der Gesetzlichen Krankenversicherung eine langfristige Finanzierungsverpflichtung des Bundes gesetzlich festgeschrieben. Danach sollten die Bundeszuschüsse ab dem Jahr 2009 um jährlich 1,5 Mrd. Euro bis auf 14 Mrd. Euro im Jahr 2016 steigen.
- Im Frühjahr 2009 wurde durch das Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland u. a. der Bundeszuschuss an die GKV[88] über den neu errichteten und vom Bundesversicherungsamt verwalteten Gesundheitsfonds deutlich erhöht.
- In den Haushalten 2010 und 2011 wurden außer den bereits vorgesehenen Zuschüssen zusätzliche Bundeszuschüsse zur finanziellen Stabilisierung der GKV geleistet.
- Durch die Haushaltsbegleitgesetze 2013 und 2014 wurde der Bundeszuschuss für die Jahre 2013 bis 2015 abgesenkt.

Nach dem Haushaltsentwurf 2017 soll er von 14,0 Mrd. Euro (2016) auf 14,5 Mrd. Euro steigen und im Finanzplanungszeitraum auf diesem Niveau verharren. In den Jahren 2016 bis 2020 sind 72,0 Mrd. Euro für die finanzielle Unterstützung der GKV vorgesehen (vgl. Tabelle 2.8). Die Leistungen des Bundes an die GKV bilden – ähnlich den Leistungen an die Rentenversicherung – ein tendenziell steigendes Risiko für den Bund.

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Finanzstruktur und der Qualität in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzstruktur- und Qualitäts-Weiterentwicklungsgesetz) wurde der allgemeine Beitragssatz zur GKV von 15,5 % auf 14,6 % gesenkt. Seit Anfang 2015 kann jede Krankenkasse einen individuellen einkommensabhängigen Zusatzbeitrag erheben. Die Ausgaben im Arzneimittelbereich sollten u. a. durch das 13. und 14. SGB V-Änderungsgesetz (SGB V – Fünftes Buch Sozialgesetzbuch) weiter begrenzt werden.[89] Ungeachtet dieser Konsolidierungsversuche ist bei den Arzneimittelausgaben ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen um fast 16 % innerhalb von nur drei Jahren (2013 bis 2015).

Aktuell stellt die medizinische Versorgung der Asylsuchenden und Flüchtlinge eine besondere Herausforderung für die GKV dar. So hat die Bundesregierung Anfang August 2016 beschlossen, dass die gesetzlichen Krankenkassen im Jahr 2017 aus der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds einmalig einen Zuschuss von 1,5 Mrd. Euro erhalten. Die Mittel sollen überwiegend für die gesundheitliche Versorgung von Asylberechtigten sowie daneben für den Aufbau der sogenannten Telematikinfrastruktur eingesetzt werden.[90] Langfristig gesehen dürften aufgrund der demografischen Entwicklung die GKV-Ausgaben weiter steigen.
Der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt wird daher zunehmen.

---

88 § 221 Absatz 1 SGB V.

89 Bestandteil ist die Verlängerung des Preismoratoriums für Nicht-Festbetragsarzneimittel bis Ende 2017 und die Anhebung des gesetzlichen Herstellerrabatts im Vergleich zum geltenden Recht von 6 auf 7 %. Hierdurch sollen sich für die GKV jährliche Einsparungen von rd. 0,65 Mrd. Euro ergeben.

90 Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Versorgung und der Vergütung für psychiatrische und psychosomatische Leistungen (PsychVVG), Begründung zu Artikel 5: Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (SGB V), Nr. 13: Änderung § 271 Absatz 2 S. 4 SGB V – Gesundheitsfonds, Bundestagsdrucksache 18/9528 vom 5. September 2016.

2.4.6 Zinsausgaben[91]

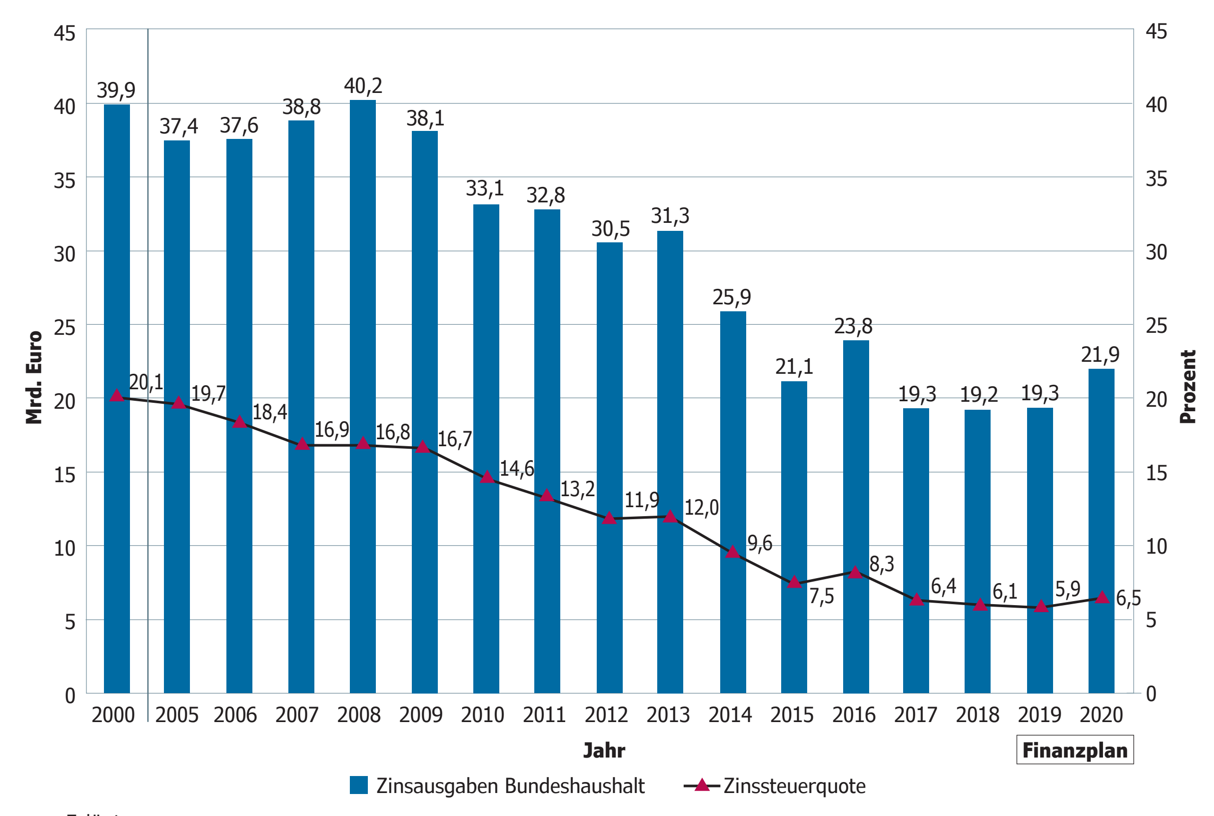
Im Haushaltsentwurf 2017 sind für Zinsausgaben 19,3 Mrd. Euro veranschlagt. Dieser Ansatz liegt um fast 22 Mrd. Euro und damit mehr als die Hälfte unter dem Höchststand von 41,1 Mrd. Euro im Jahr 1999. Nach der Finanzplanung sollen die Zinsausgaben auf 21,9 Mrd. Euro im Jahr 2020 leicht ansteigen (vgl. Abbildung 2.5).

Trotz steigender Bundesschuld sind die Zinsausgaben seit dem Jahr 2008 (40,2 Mrd. Euro) deutlich rückläufig. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich die Refinanzierungsbedingungen für den Bund fortwährend verbessert haben. So ist die Rendite der Bruttokreditaufnahme des Bundes von 5,0 % im Jahr 2000 über 3,8 % im Jahr 2008 auf ein Rekordtief von 0,2 % im Jahr 2015 gesunken.[92] Insbesondere seit dem Jahr 2007 (4,09 %) hat sich die Rendite – vor allem als Folge der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise – rapide verringert. Dem Bund kommt dabei zugute, dass seine Staatsanleihen im Euroraum nach wie vor die Referenz für die Renditen anderer Länder bilden.

91 Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 32 Nr. 58.
92 Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2015, Tabelle 11.

Entwicklung der Zinsausgaben und Zinssteuerquote

Abbildung 2.5



Erläuterung:
Zinsausgaben einschließlich Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der in die Bundesschuld nichtintegrierten Sondervermögen; ohne Zinsausgaben von Sondervermögen mit Kreditermächtigung.

Für den Finanzplanungszeitraum bis 2020 geht die Bundesregierung davon aus, dass das niedrige Zinsniveau für Bundeswertpapiere allenfalls geringfügig ansteigen wird. In den Planungen der letzten Jahre wurden die Schätzansätze für die Zinsausgaben bereits erheblich abgesenkt. Bei der Fortschreibung der letzten fünf Finanzpläne wurden sie um insgesamt 103,5 Mrd. Euro für die Haushaltsjahre 2014 bis 2019 verringert (vgl. Tabelle 2.9).

Allein der Haushaltsentwurf 2017 weist gegenüber den Finanzplänen der letzten fünf Jahre eine Entlastung von 14,9 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 2.9). Gegenüber dem Finanzplan 2015 bis 2019 beträgt der Entlastungseffekt immerhin noch 3,1 Mrd. Euro, obwohl bereits bei den vorhergehenden Fortschreibungen deutliche Korrekturen nach unten vorgenommen worden sind. Insgesamt wurden die Schätzansätze im neuen Finanzplan für die Jahre 2017 bis 2019 gegenüber dem bisherigen Finanzplan nochmals um 17,4 Mrd. Euro[93] verringert. Die gegenüber früheren Planungsansätzen zu verzeichnenden Zinsentlastungen setzen sich damit fort.

93 Für 2017: 3,1 Mrd. Euro, für 2018: 6,4 Mrd. Euro und für 2019: 7,9 Mrd. Euro.

Auf der Ausgabenseite tragen die niedrigen Zinsansätze zu den günstigen Eckwerten des Bundeshaushalts im Finanzplanungszeitraum entscheidend bei. Sie ermöglichen es, Mehrausgaben ohne Konsolidierungsmaßnahmen an anderer Stelle zu schultern (vgl. Tabelle 2.1).

Zinsausgaben in der Haushalts- und Finanzplanung

Tabelle 2.9

Zinsausgaben	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014–2019
	in Mrd. Euro							
Finanzplan bis 2015	46,0	49,1						
Finanzplan bis 2016	34,4	37,4	41,2					
Finanzplan bis 2017	27,7	31,3	32,5	34,2				
Ist 2014, Soll 2015, Finanzplan bis 2018	25,9	21,3	30,0	31,8	34,4			
Ist 2015, Soll 2016, Finanzplan bis 2019		21,1	23,8	22,4	25,6	27,2		
Haushaltsentwurf 2017, Finanzplan bis 2020				19,3	19,2	19,3	21,9	
Absenkung gegenüber Fpl. 2015	20,1	28,0						
Absenkung gegenüber Fpl. 2016	8,5	16,3	17,4					
Absenkung gegenüber Fpl. 2017	1,8	10,2	8,7	14,9				
Absenkung gegenüber Fpl. 2018		0,2	6,2	12,5	15,2			
Absenkung gegenüber Fpl. 2019				3,1	6,4	7,9		
Entlastung für Haushaltsjahre 2014 bis 2019	**20,1**	**28,0**	**17,4**	**14,9**	**15,2**	**7,9**		**103,5**

Sollte das Zinsniveau auf mittelfristige Sicht wieder steigen, würde dies angesichts der hohen jährlichen Bruttokreditaufnahmen (vgl. Nr. 2.6.2) relativ schnell und spürbar die Zinslast des Bundes beeinflussen. Dies zeigt folgende Modellrechnung: Die Durchschnittsrendite der Bruttokreditaufnahme der letzten zehn Jahre lag bei 1,8 % (2006 bis 2015). Der durchschnittliche Zinssatz des Jahres 2015 für Bundeswertpapiere betrug 0,2 %. Bei einer durchschnittlichen jährlichen Bruttokreditaufnahme von 190 Mrd. Euro ergäbe sich damit rechnerisch ein jährlicher Zinsmehraufwand von rund 3 Mrd. Euro (1,6 % von 190 Mrd. Euro). Im Ansatz für das Finanzplanungsjahr 2020 ist ein Zinsanstieg in dieser Größenordnung berücksichtigt (vgl. Abbildung 2.5).

Der in den letzten Jahren zu verzeichnende Rückgang der Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen) setzt sich fort (vgl. Abbildung 2.5). Nach dem Haushaltsentwurf 2017 soll die Quote bei 6,4 % liegen (2016: 8,3 %). Nach dem Finanzplan soll sie im Haushaltsjahr 2019 mit 5,9 % ihren niedrigsten Stand erreichen – fast so tief wie vor 40 Jahren (1976: 5,6 %).

Außerhalb des Bundeshaushalts bestehen im Zusammenhang mit den Kreditaufnahmen der beiden Sondervermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ (FMS) und „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF) geringe Zinslasten:

(1) Der FMS (vgl. Nr. 1.12.2) unterstützt seit dem Haushaltsjahr 2008 Finanzinstitute durch Kapitalhilfen, die er seinerseits kreditfinanziert. Sie belaufen sich zur Jahresmitte 2016 auf 14,6 Mrd. Euro.[94] Hinzu kommen Zahlungen an die Abwicklungsanstalt FMS Wertmanagement von insgesamt 9,3 Mrd. Euro aus der bestehenden Verlustausgleichsverpflichtung. Den Zinsausgaben (2015: 0,3 Mrd. Euro) stehen Einnahmen aus Stützungsmaßnahmen (2015: 0,1 Mrd. Euro) gegenüber.

(2) Der ITF (vgl. Nr. 1.12.1) wies zum Jahresende 2015 Schulden von 21,0 Mrd. Euro aus. Unter Berücksichtigung der geleisteten Tilgungen ergibt sich ein Kreditbestand von 18,3 Mrd. Euro. Seit dem Jahr 2012 erbringt der ITF nur noch Zahlungen für den Schuldendienst. Im Jahr 2015 beliefen sich die Zinsausgaben auf 0,3 Mrd. Euro. Wie sich die Zinslast des ITF in den Folgejahren entwickelt, hängt vom Schuldenabbau und vom künftigen Zinsniveau ab. Weitere Tilgungen aus dem Bundesbankgewinn und eventuellen Haushaltsüberschüssen sind allerdings nach § 6 Absätze 9 und 11 des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 2017 nicht vorgesehen. Diese sollen stattdessen vollständig in die Rücklage zur Finanzierung von flüchtlingsbedingten Leistungen[95] fließen.

2.5 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Einnahmen im Bundeshaushalt setzen sich aus folgenden Blöcken zusammen (vgl. Tabelle 2.10):

- Steuereinnahmen,
- sonstigen Einnahmen, zu denen im Wesentlichen Verwaltungseinnahmen einschließlich Gebühreneinnahmen, Beteiligungserlöse, Rückflüsse aus Darlehen und Gewährleistungen, Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank, Abführungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben sowie Münzeinnahmen gehören und
- Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme.

94 Von den Kapitalmaßnahmen zugunsten der Hypo Real Estate von 7,6 Mrd. Euro sind 3,7 Mrd. Euro der FMS-Wertmanagement wirtschaftlich zurechenbar. Der Rest entfällt auf die Hypo Real Estate-Gruppe (2,7 Mrd. Euro) und die Depfa Bank (1,2 Mrd. Euro).

95 Kapitel 6002 Titel 919 01.

Wesentliche Einnahmeblöcke im Bundeshaushalt

Tabelle 2.10

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Einnahmen												**Soll**	**HHE**	**Finanzplan**		
Steuereinnahmen	190,2	203,9	230,0	239,2	227,8	226,2	248,1	256,1	259,8	270,8	281,7	288,1	301,8	315,5	327,9	339,4
Sonstige Einnahmen	38,5	29,2	26,1	31,5	30,2	33,4	30,8	28,2	25,9	24,7	29,7	22,7	21,8	22,6	23,5	23,8
darunter:																
▪ Münzeinnahmen	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
▪ Kapitalvermögen[a]	8,9	0,8	4,5	5,6	2,0	2,2	2,6	3,5	4,3	1,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
▪ Wirtschaftliche Tätigkeit[b]	1,4	3,8	4,3	4,6	4,5	4,4	5,0	4,6	4,9	6,9	7,0	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8
darunter:																
▪ Bundesbankgewinn[c]	0,7	2,9	3,5	3,5	6,3	3,5	2,2	0,6	0,7	2,5	3,0	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
▪ Darlehen, Gewährleistungen[d]	11,5	8,6	2,2	3,0	2,4	2,1	3,1	1,7	1,7	1,8	1,3	1,6	1,8	1,9	1,9	1,9
▪ BA-Eingliederungsbeitrag	4,6	3,3	1,9	5,0	4,9	5,3	4,5	3,8	−0,2	–	–	–	–	–	–	–
▪ Lfd. Einnahmen[e]	5,4	5,6	6,0	6,4	7,4	12,4	8,3	7,7	8,1	7,8	11,3	8,3	8,4	9,2	10,1	10,1
Entnahme aus Rücklage												6,1	6,7			
Globale Mindereinnahme													−1,7	−7,0	−8,1	−13,9
Nettokreditaufnahme	31,2	27,9	14,3	11,5	34,1	44,0	17,3	22,5	22,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gesamteinnahmen	**259,9**	**261,0**	**270,4**	**282,3**	**292,3**	**303,7**	**296,2**	**306,8**	**307,8**	**295,5**	**311,4**	**316,9**	**328,7**	**331,1**	**343,3**	**349,3**

Erläuterungen:

a Kapitel 6002, Titel 133 01; ab 2011: Ohne Einnahmen aus Dividendenzahlungen bundeseigener Unternehmen.

b Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen; Mieten und Pachten; Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.

c 2009: Einschließlich des für die Tilgung des Erblastentilgungsfonds nicht mehr benötigten Gewinnanteils.

d Rückflüsse aus Darlehen; Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen.

e Insbesondere Verwaltungseinnahmen aus Gebühren und Entgelten; 2010 und 2015: einschließlich Mobilfunkerlöse.

2.5.1 Steuereinnahmen[96]

2.5.1.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Nachdem das Steueraufkommen bis zum Jahr 2011 erheblichen Schwankungen unterlag, steigt es seitdem stetig an (vgl. Abbildung 2.6):

(1) Nach einem Anstieg in den 1990er-Jahren ging das Steueraufkommen des Bundes bis zum Jahr 2004 auf 187,0 Mrd. Euro zurück. Hierfür ursächlich waren vor allem die ungünstige wirtschaftliche Entwicklung sowie die seit dem Jahr 2000 umgesetzten steuerlichen Entlastungsmaßnahmen.[97]

(2) Der Wirtschaftsaufschwung sowie eine Reihe steuerlicher Reformmaßnahmen[98] führten dazu, dass das Steueraufkommen des Bundes innerhalb einer kurzen Zeitspanne auf 239,2 Mrd. Euro (2008) stieg.

(3) Als Folge der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise sowie einer Reihe von Steuerentlastungsmaßnahmen[99] sanken die Steuereinnahmen auf 227,8 Mrd. Euro (2009) und 226,2 Mrd. Euro (2010).

(4) Seit dem Haushaltsjahr 2011 wächst das Steueraufkommen kräftig an. Die Steuereinnahmen des Jahres 2015 lagen mit 281,7 Mrd. Euro um rund ein Viertel über denen des Jahres 2010. Im Haushalt 2016 sind 288,1 Mrd. Euro veranschlagt.

(5) Im Haushaltsentwurf 2017 und im Finanzplan bis 2020 rechnet die Bundesregierung auf Grundlage der Mai-Steuerschätzung mit weiter steigenden Steuereinnahmen bis zu 339,4 Mrd. Euro. Dies würde einem Anstieg im Finanzplanungszeitraum (2016 bis 2020) von fast 18 % entsprechen. Gegenüber dem Steueraufkommen nach dem letzten „Steuereinbruch“ im Jahr 2010 läge der Anstieg sogar bei 113 Mrd. Euro bzw. 50 %. Dies entspricht einer jahresdurchschnittlichen Steigerung von 4,1 %. Solche über einen langen Zeitraum stetig wachsende Steuereinnahmen hatte der Bundeshaushalt zuletzt in den 1980er-Jahren, allerdings bei einer höheren Preissteigerungsrate.[100]

---

96 Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 60 Nr. 59.

97 Steuerentlastungsgesetz, Gesetze zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Familienförderungsgesetze.

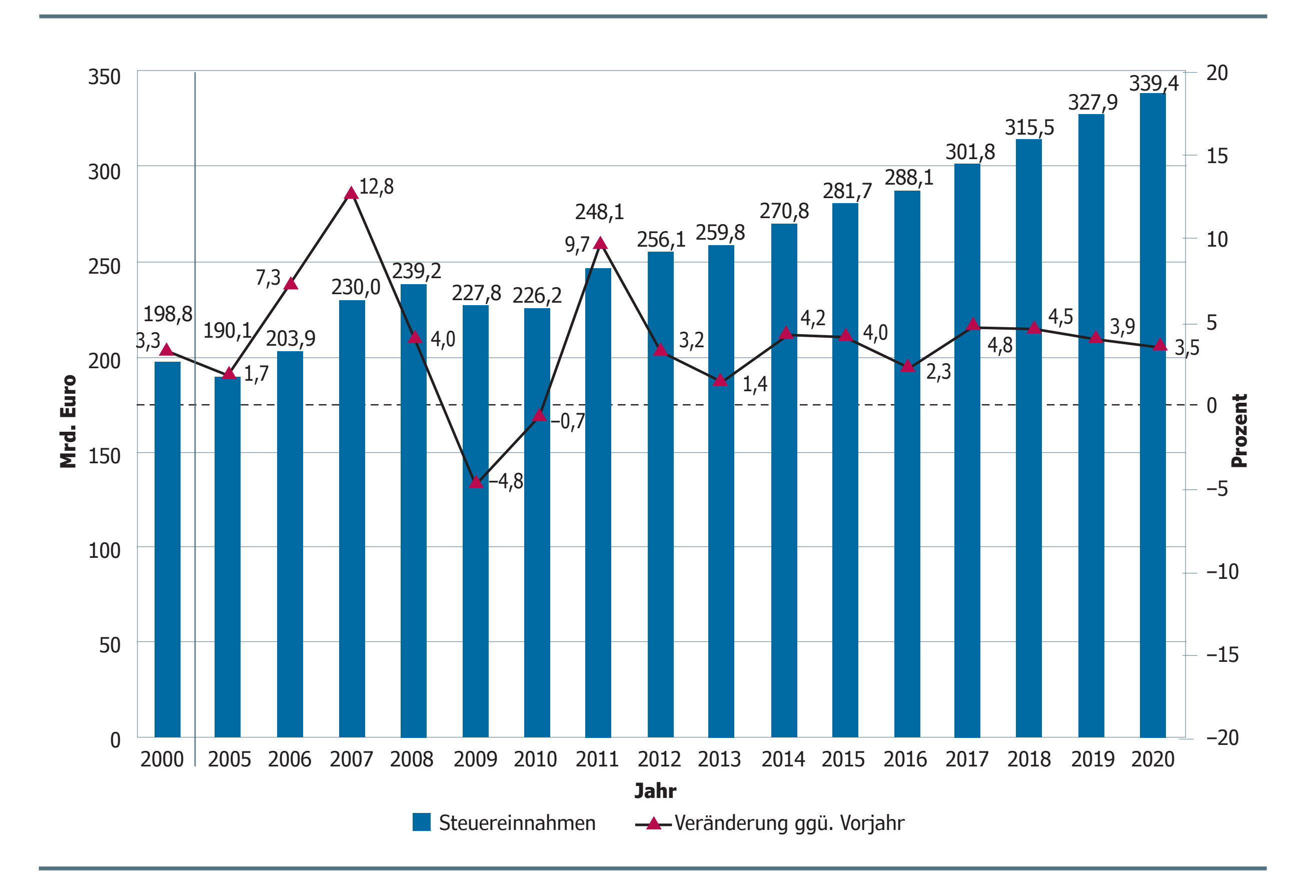
98 Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage, Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes und des Regelsatzes der Versicherungssteuer um jeweils drei Prozentpunkte im Haushaltsbegleitgesetz 2006, (wieder zurückgenommene) Beschränkung der Entfernungspauschale, Absenkung des Sparer-Freibetrags im Steueränderungsgesetz 2007 sowie Abbau der Subventionierung der Biokraftstoffe im Biokraftstoffquotengesetz.

99 Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ (Konjunkturpaket I), Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen (Familienleistungsgesetz), Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket II), Gesetz zur Fortführung der Gesetzeslage 2006 bei der Entfernungspauschale, Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung, Wachstumsbeschleunigungsgesetz; dazu: Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 2.5.2.

100 Im Zeitraum 1981 bis 1989 betrug der Anstieg der Steuereinnahmen des Bundes 37,5 % bei einer durchschnittlichen jährlichen Preissteigerungsrate von 2,6 %. Im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt der Anstieg der Verbraucherpreise unter Einbeziehung der gesamtwirtschaftlichen Projektionen der Bundesregierung bei durchschnittlich 1,4 %.

Entwicklung der Steuereinnahmen

Abbildung 2.6



2.5.1.2 Ergebnisse der Steuerschätzung

Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2016 wird für alle staatlichen Ebenen eine Fortsetzung des Anstiegs des Steueraufkommens bis zum Jahr 2020 erwartet. Es soll danach von 691,2 Mrd. Euro im Jahr 2016 bis auf 808,1 Mrd. Euro im Jahr 2020 wachsen. Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Aufwuchs von rund 29 Mrd. Euro (4,0 %). Die Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2015 werden damit noch um 6 bis 13 Mrd. Euro jährlich übertroffen:

- Für Bund, Länder und Gemeinden rechnet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen" in den Jahren 2016 und 2017 mit Mehreinnahmen von insgesamt 11,7 Mrd. Euro.
- Für die Jahre 2018 bis 2020 wird ein Anstieg gegenüber der November-Schätzung 2015 von 32,0 Mrd. Euro prognostiziert.
- Für die EU-Abführungen ergeben die Schätzungen für die Jahre 2016 bis 2020 mit Mindereinnahmen von 1,4 Mrd. Euro nur geringfügige Veränderungen. Die finanziellen Folgen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäi-

schen Union für den deutschen EU-Beitrag dürften sich frühestens im Jahr 2019 zeigen. Da das Vereinigte Königreich Nettozahler ist (2014/2015: 4,9/11,5 Mrd. Euro)[101], könnte sich das Volumen der Nettozahlungen Deutschlands (2014/2015: 15,5/14,3 Mrd. Euro) weiter erhöhen.

Auf die Gebietskörperschaften bezogen verteilen sich die Abweichungen für die Jahre 2016 bis 2020 gegenüber den Schätzergebnissen vom November 2015 wie folgt:

Bund:	**+17,1 Mrd. Euro**
Länder:	**+19,1 Mrd. Euro**
Gemeinden:	**+7,3 Mrd. Euro**
EU:	**–1,4 Mrd. Euro**
Zusammen:	**+42,1 Mrd. Euro**

Dabei sind die finanziellen Auswirkungen aufgrund von Steuerrechtsänderungen gegenüber der letzten Steuerschätzung mit –3,3 Mrd. Euro (davon –0,8 Mrd. Euro beim Bund und –2,5 Mrd. Euro bei den Ländern und Gemeinden) für den Zeitraum 2016 bis 2020 eher gering.

Die gesamtwirtschaftlichen Annahmen zum Anstieg des nominalen BIP fallen nach der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung für das Jahr 2016 mit 0,2 Prozentpunkten etwas höher als in der November-Schätzung 2015 aus. Für das Jahr 2017 bleiben die Annahmen unverändert. Bei den für die Steuereinnahmen relevanten Bruttolöhnen und -gehältern wird für das Jahr 2017 im Vergleich zur letzten Schätzung von einem Anstieg von +0,2 Prozentpunkten ausgegangen. Die Unternehmens- und Vermögenseinkommen sollen demgegenüber im Jahr 2017 um 3,4 % steigen; das sind 0,7 Prozentpunkte weniger als bei der letzten Schätzung. Dafür wird mit einem höheren Anstieg in den Folgejahren gerechnet (jeweils 0,4 Prozentpunkte).

Bei der Steuerschätzung werden die Steuervergünstigungen – von Ausnahmen abgesehen[102] – nicht im Einzelnen als Steuermindereinnahmen ausgewiesen. Nach dem 25. Subventionsbericht[103] belaufen sie sich für das Jahr 2016 auf 30,3 Mrd. Euro; auf den Bund entfallen hiervon 15,4 Mrd. Euro. Die steuerlichen Mindereinnahmen des Bundes bewegen sich damit auf dem Niveau der Vorjahre (2013 und 2015: je 15,4 Mrd. Euro; 2014: 15,3 Mrd. Euro).

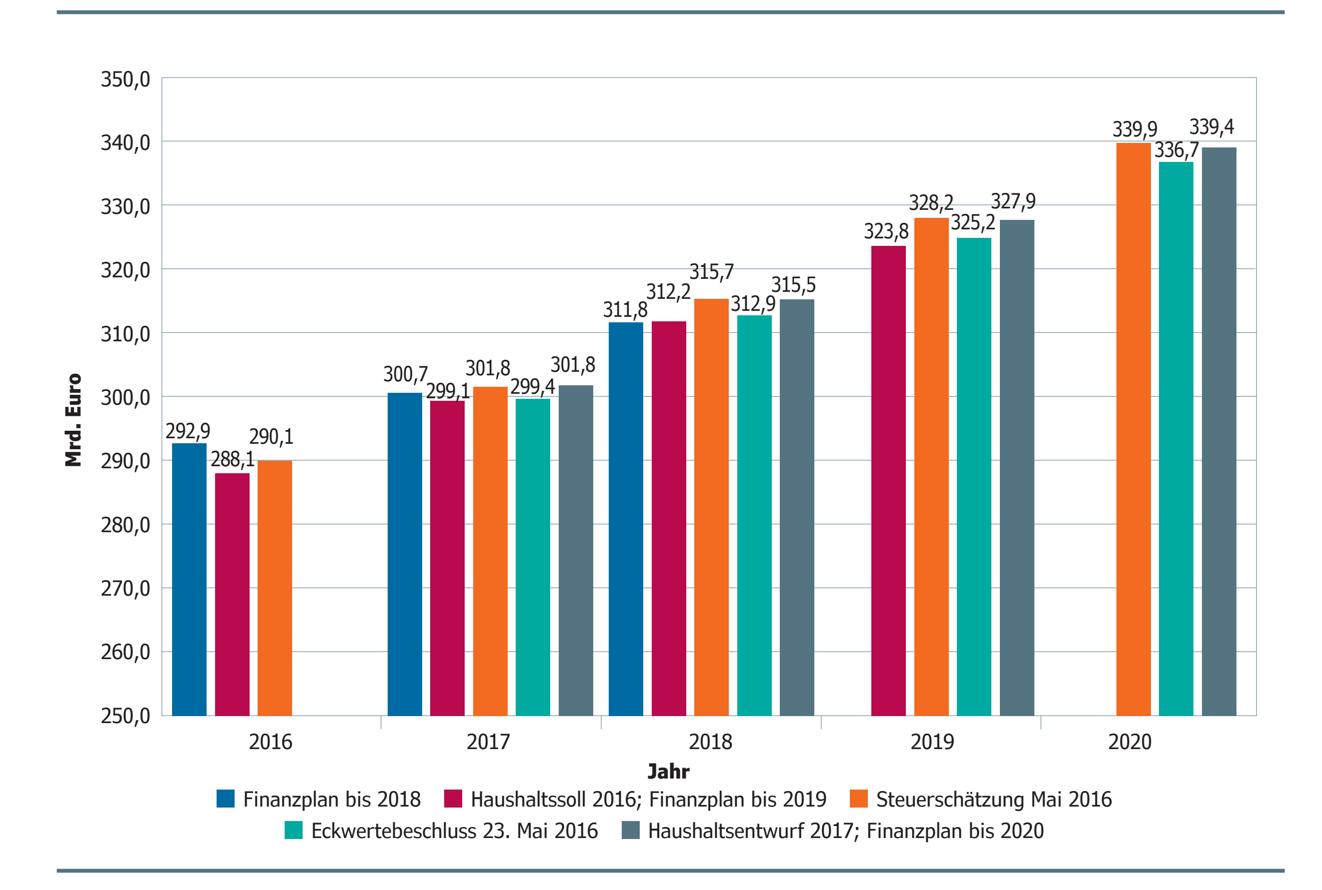
101 Angaben der EU-Kommission zu den Nettozahlungen der Mitgliedsstaaten im Zeitraum 2000 bis 2015.
102 In den veröffentlichten Übersichten zur Steuerschätzung finden sich Angaben zu den Mindereinnahmen im Zusammenhang mit dem Kindergeld, der Altersvorsorgezulage („Riester-Förderung") sowie der auslaufenden Investitionszulage und der Eigenheimzulage.
103 Bundestagsdrucksache 18/5940 Übersicht 4 (S. 25) – der Subventionsbericht wird alle zwei Jahre vorgelegt.

Die Ergebnisse der Steuerschätzung fallen gegenüber den Annahmen im Eckwertebeschluss vom 23. März 2016 um insgesamt 11,4 Mrd. Euro höher aus (vgl. Abbildung 2.7). Sie sind fast unverändert in den Haushaltsentwurf 2017 und in den Finanzplan übernommen worden, da die zwischenzeitlich beschlossenen steuerlichen Maßnahmen nur geringe Mindereinnahmen im Finanzplanungszeitraum mit sich bringen (vgl. Nr. 2.3).

Einnahmen aus der erstmals im Jahr 2011 für das Jahr 2014 angestrebten Finanztransaktionssteuer sind im Finanzplan weiterhin nicht enthalten. Die Bundesregierung will sich unabhängig von dem Verzicht auf die Veranschlagung intensiv für eine Einführung dieser Steuer einsetzen.

Steuerschätzungen und geplante Steuereinnahmen

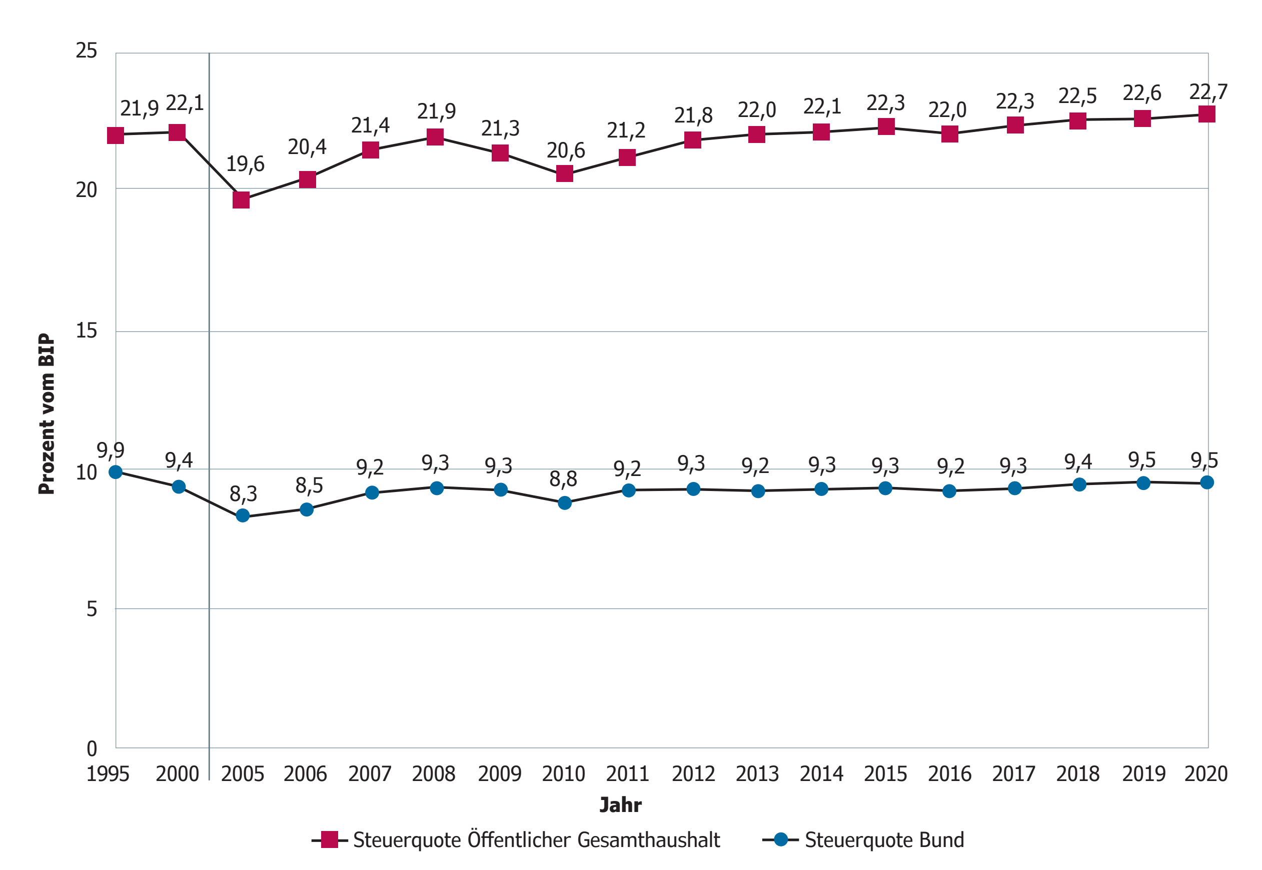
Abbildung 2.7



2.5.1.3 Steuerquoten und Steueranteile

Die günstige Einnahmesituation für Bund, Länder und Gemeinden lässt sich auch anhand der Entwicklung des Steueraufkommens in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ablesen. Die volkswirtschaftliche Steuerquote[104] hat sich gegenüber dem Tiefstand im Jahr 2010 von 20,6 % deutlich erhöht. Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung werden die Steuereinnahmen geringfügig schneller als das nominale BIP steigen, sodass die Quote zum Ende des Finanzplanungszeitraums bei 22,7 % liegen dürfte (vgl. Abbildung 2.8). Dies wären 1,7 Prozentpunkte mehr als der Durchschnitt der letzten 20 Jahre (1996 bis 2015) von rund 21 % des BIP.

Steuerquoten der öffentlichen Haushalte — Abbildung 2.8



Erläuterungen:
BIP auf Basis des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010; eigene Berechnungen (Steuerquote Bund).

104 In der Abgrenzung der Finanzstatistik; die Steuerquoten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) liegen um bis zu gut einem Prozentpunkt höher, da einige steuerliche Abzüge wie das Kindergeld im ESVG nicht als Steuermindereinnahmen, sondern als öffentliche Ausgaben (Transferleistungen) gelten.

Auch die Steuerquote des Bundes ist nach dem Einbruch im Jahr 2010 (8,8 % des BIP) wieder gestiegen. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums wird mit einem geringen Anstieg auf 9,5 % des BIP gerechnet. Das sind 0,5 Prozentpunkte mehr als der Durchschnitt der letzten 20 Jahre von 9,0 % des BIP. Die Quote von 9,9 % des BIP zur Mitte der 1990er-Jahre wird weiterhin nicht erreicht (vgl. Abbildung 2.8). Dies ist letztlich auch eine Folge der fortwährenden Zugeständnisse des Bundes gegenüber Ländern und Kommunen bei der Steuerverteilung.

Nach der Steuerschätzung wird sich im Vergleich der einzelnen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden, Europäische Union) der Anteil des Bundes am Steueraufkommen von 41,8 % im Jahr 2015 geringfügig um 0,3 Prozentpunkte auf 42,1 % im Jahr 2020 erhöhen. Hierbei sind allerdings die Zugeständnisse des Bundes vom 7. Juli 2016 (vgl. Nr. 2.1.5.3) gegenüber den anderen Gebietskörperschaften bei der Steuerverteilung noch nicht berücksichtigt. Dies gilt auch für mögliche höhere EU-Steuerabführungen aufgrund des angekündigten Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union.

Die übrigen Anteile am Gesamtsteueraufkommen sollen sich bis zum Jahr 2020 wie folgt entwickeln:

- Anteil der Länder: von 39,8 % (2015) auf 39,7 % (2020),
- Anteil der Gemeinden: von 13,8 % auf 13,7 %,
- Anteil der Europäischen Union: von 4,6 % (2015) auf 4,5 % (2020).

2.5.2 Vertikaler Finanzausgleich

2.5.2.1 Volumen

Die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) haben als Konsequenz der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 1995 („Solidarpakt I“) eine erhebliche Größenordnung erlangt. Auf Grundlage des für den Zeitraum bis 2019 geltenden Solidarpaktfortführungsgesetzes („Solidarpakt II“) werden sie auf hohem Niveau fortgeführt (vgl. Abbildung 2.9). Im Bundeshaushalt werden die Zuweisungen als negative Einnahmen veranschlagt. Sie vermindern das zur Haushaltsfinanzierung einsetzbare Steueraufkommen des Bundes entsprechend.

Die BEZ lagen mit 10,2 Mrd. Euro im Ausgleichsjahr 2015 höher als das Finanzvolumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs, das 9,6 Mrd. Euro betrug.[105] Der ganz überwiegende Teil der BEZ entfällt auf die neuen Länder und Berlin (2015: 84 %).

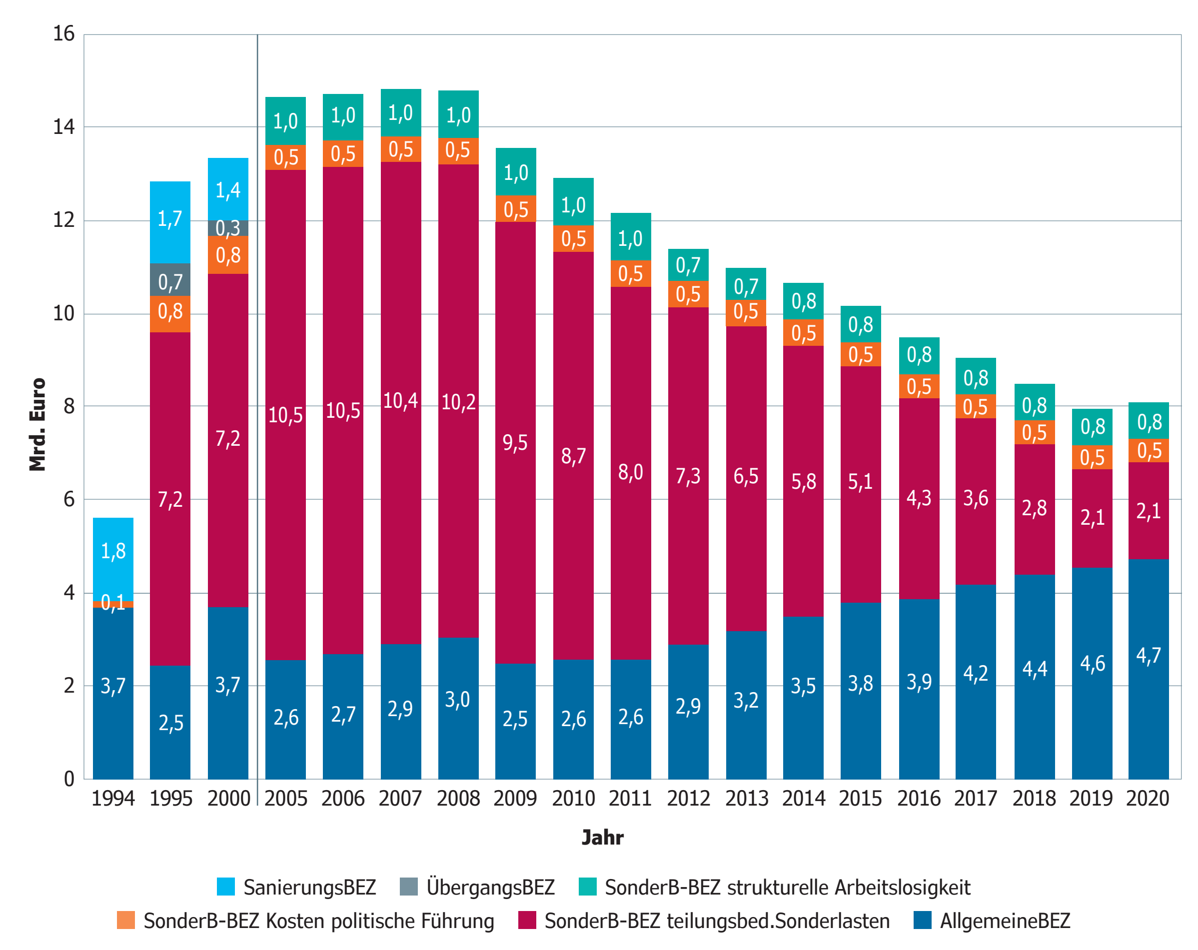
105 Zum Umverteilungsvolumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs 2015 im Einzelnen: vgl. BMF, Monatsbericht März 2016, Tabelle 1.

Im Haushaltsentwurf 2017 umfassen die BEZ ein Volumen von 9,1 Mrd. Euro.[106]
Sie setzen sich zusammen aus
(1) den allgemeinen BEZ an leistungsschwache Länder zur Anhebung ihrer Finanzkraft (4,2 Mrd. Euro),

sowie den Sonderbedarfs-BEZ an
(2) die neuen Länder und Berlin wegen teilungsbedingter Sonderlasten und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (3,6 Mrd. Euro),
(3) zehn „kleinere“ alte und neue Länder wegen überdurchschnittlich hoher Kosten für die politische Führung (0,5 Mrd. Euro) sowie
(4) die neuen Länder (ohne Berlin) seit dem Jahr 2005 wegen der Kosten struktureller Arbeitslosigkeit (0,8 Mrd. Euro).[107] Sie sollen deren überproportionale Lasten aufgrund der vergleichsweise hohen Langzeitarbeitslosigkeit decken. Hierfür erhält der Bund einen entsprechend höheren Anteil am Umsatzsteueraufkommen.

106 Auf Basis der Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2016.
107 Nach den Überprüfungen der Sonderbedarfs-BEZ ergibt sich ein Ausgleichsbetrag von 710 Mio. Euro für die Jahre 2012 und 2013 sowie von 777 Mio. Euro ab dem Jahr 2014 – vgl. Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Bundeshaushaltsordnung vom 15. Juli 2013, BGBl. I S. 2395. Als nächster Überprüfungstermin ist in § 11 Absatz 3a FAG das Jahr 2016 festgelegt.

Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) Abbildung 2.9



Erläuterung:
In Pos. „Allgemeine BEZ" sind die sog. Fehlbetrags-BEZ enthalten, die leistungsschwache Länder im Zeitraum 1995 bis 2004 erhielten; Übergangs-BEZ wurden im Zeitraum 1995 bis 2004 an finanzschwache alte Länder gewährt; Sonder-BEZ als Sanierungshilfen erhielten Bremen und das Saarland im Zeitraum 1994 bis 2004.
2020: Angesichts noch fehlender Nachfolgeregelung ist alter Rechtszustand fortgeschrieben (allgemeine BEZ) bzw. Vorjahresbeträge angesetzt (Sonderbedarfs-BEZ).
Quelle: Finanzbericht 2017, Nr. 5.3.2, S. 179 ff. (für Zeitraum bis 2015); Steuerschätzung vom Mai 2016 (für Zeitraum bis 2020).

Seit dem Jahr 2007 sind die BEZ aufgrund der degressiven Ausgestaltung der Sonderbedarfs-BEZ (vgl. Nr. 2.5.2.2) rückläufig. Nach der Steuerschätzung werden im Jahr 2020 im Bundeshaushalt 8,1 Mrd. Euro an BEZ anfallen. Hier wurde der alte Rechtszustand fortgeschrieben bzw. die Vorjahresbeträge angesetzt, da die Bund-Länder-Verhandlungen für eine Neuregelung des Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 noch nicht abgeschlossen sind. Die Länder fordern vom Bund einstimmig eine Aufstockung der BEZ und eine Dynamisierung der Steuerzuweisungen (vgl. Nr. 2.1.5). Vor diesem Hintergrund drohen dem Bundeshaushalt beim vertikalen Finanzausgleich zusätzliche Belastungen.

2.5.2.2 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

Auf der Grundlage des Solidarpaktfortführungsgesetzes aus dem Jahr 2001 binden insbesondere die BEZ für die neuen Länder und Berlin weiterhin in einem hohen – wenn auch rückläufigen – Maße Steuereinnahmen des Bundes im Finanzplanungszeitraum. Die aus dem Korb I des Solidarpaktes II[108] zugewiesenen Sonderbedarfs-BEZ „zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft" belaufen sich im Zeitraum von 2005 bis 2019 auf insgesamt 105,3 Mrd. Euro.

Die neuen Länder und Berlin erhalten die Sonderbedarfs-BEZ wegen teilungsbedingter Sonderlasten nach einem gesetzlich festgelegten Aufteilungsschlüssel. Die Mittel betrugen bis zum Jahr 2006 jährlich gut 10,5 Mrd. Euro und sind seit dem Jahr 2007 degressiv ausgestaltet. Bis zum Jahr 2019 sind die vom Bund zu leistenden Jahresbeträge gesetzlich festgeschrieben. Sie vermindern sich auf 2,1 Mrd. Euro.

Ungeachtet des Rückgangs dieser Sonderbedarfs-BEZ bewegen sich die Verpflichtungen des Bundes auf Basis der Solidarpakte I und II auf hohem Niveau:[109]

- Seit dem Jahr 1995 hat der Bund im Solidarpakt I seinen Anteil an der Umsatzsteuer zugunsten der Länder dauerhaft um sieben Prozentpunkte verringert. Im Jahr 2016 entspricht dies 13,6 Mrd. Euro an Mindereinnahmen.[110]
- Darüber hinaus hat der Bund als Zielgröße zugesagt, aus dem Korb II des Solidarpakts II gut 51 Mrd. Euro überproportionale Haushaltsleistungen für den Auf- und Ausbau wesentlicher Politikfelder[111] in den neuen Ländern bis zum Jahr 2019 zu erbringen.
- Nach der Übernahme der Schulden des „Erblastentilgungsfonds"[112] und des Fonds „Deutsche Einheit"[113] in die Bundesschuld belasten diese Zins- und Tilgungsleistungen den Bundeshaushalt dauerhaft.

Weitere Ausgaben des Bundes folgen vor allem aus der Mitfinanzierung der Alterssicherung in den neuen Ländern.[114]

108 Korb I umfasst die in § 11 Absatz 3 FAG gesetzlich fixierten BEZ, die im vertikalen Finanzausgleich gewährt werden.

109 Von 1994 bis 2004 hat der Bund zudem für Sanierungshilfen zugunsten der beiden Länder Bremen und Saarland 15 Mrd. Euro an BEZ geleistet.

110 Berechnungsbasis: Umsatzsteueraufkommen 2016 auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2016 nach Abzug der Vorabfestbeträge für Bund und Gemeinden.

111 Dazu gehören insbesondere Wirtschaft, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau, Forschung und Entwicklung, EU-Strukturfondsmittel, ökologische Altlasten und der Sportbereich.

112 Schuldenstand des Erblastentilgungsfonds im Zeitpunkt der Schuldenübernahme (Anfang 1999): 155,9 Mrd. Euro.

113 Schuldenstand des Fonds „Deutsche Einheit" im Zeitpunkt der Schuldenübernahme (Anfang 2005): 38,7 Mrd. Euro.

114 Bundeshaushalt 2016: Bundeszuschuss an die allgemeine Rentenversicherung in den neuen Ländern von 8,9 Mrd. Euro; sonstige einigungsbedingte Leistungen zugunsten der Rentenversicherung in den neuen Ländern von 1,3 Mrd. Euro (nach Abzug der Ländererstattungen) sowie Unterstützung der geschlossenen Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern von 1,1 Mrd. Euro (nach Abzug der Ländererstattungen).

Der Bund hat die aus dem Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ frei werdenden Mittel in seiner Finanzplanung bis 2020 bereits berücksichtigt. Sie dienen dazu, die auf den Bundeshaushalt zukommenden zusätzlichen finanziellen Lasten zumindest teilweise aufzufangen, ohne den erforderlichen Sicherheitsabstand zur Obergrenze für die strukturelle Neuverschuldung verringern oder gar aufgeben zu müssen.

2.5.3 Sonstige Einnahmen

An sonstigen Einnahmen sind im Haushaltsentwurf 2017 zusammen 21,8 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Tabelle 2.10 unter Nr. 2.5). Den größten Einzelposten innerhalb dieser Einnahmen bilden die sogenannten sonstigen laufenden Einnahmen mit 8,4 Mrd. Euro. Dazu zählen die Verwaltungseinnahmen aus Gebühren und Entgelten wie z. B. die Lkw-Maut mit 4,7 Mrd. Euro. Auf Entgelte sowie Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit entfällt der zweithöchste Posten mit 5,8 Mrd. Euro. Hierunter fallen der Bundesanteil am Reingewinn der Deutschen Bundesbank (2,5 Mrd. Euro), die Abführungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (2,3 Mrd. Euro) sowie Gewinnabführungen aus Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist (0,5 Mrd. Euro). Die zum Haushaltsausgleich fehlenden Einnahmen sollen durch eine Entnahme von 6,7 Mrd. Euro aus der im Haushalt 2015 gebildeten Rücklage sowie durch Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro gewonnen werden.

Die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen und der Verwertung von sonstigem Kapitalvermögen des Bundes (Privatisierungseinnahmen) machten in früheren Haushalten einen wesentlichen Teil der sonstigen Einnahmen aus. Der Bund hat sich vor allem seit Mitte der 1990er-Jahre verstärkt von seinen Beteiligungen getrennt. In den letzten zehn Jahren (2006 bis 2015) erreichten die Privatisierungseinnahmen insgesamt 35,3 Mrd. Euro.[115] Sie fielen in den Haushaltsjahren sehr unterschiedlich aus (vgl. Tabelle 2.11). Seit dem Jahr 2007 werden unter dem Titel für die Privatisierungseinnahmen auch Rückflüsse aus Darlehen des European Recovery Program (ERP) vereinnahmt. Mit der Neuordnung des ERP-Sondervermögens im Jahr 2007 hatte der Bund die Verbindlichkeiten und Forderungen des ERP übernommen. Es handelt sich um insgesamt 14,1 Mrd. Euro, die weitgehend vereinnahmt sind.

115 Nicht einbezogen in diese Summe sind Einnahmen aus vorzeitigen Rückzahlungen bei Gewährleistungen in den Jahren 2004 bis 2006 (rund 18 Mrd. Euro) sowie aus Verwertungen der Forderungen des Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. (ab 2013: Postbeamtenversorgungskasse) gegen die Postnachfolgeunternehmen in den Jahren 2005 bis 2007 (rund 16 Mrd. Euro).

Sonstige Einnahmen

Tabelle 2.11

Jahr	Sonstige Einnahmen	davon: Erlöse aus Beteiligungen und sonst. Kapitalvermögen[a]	
	in Mrd. Euro		in Prozent der sonst. Einnahmen
2006	29,2	0,8	2,9
2007	26,0	4,5	17,3
2008	31,5	5,6	17,7
2009	30,2	2,0	6,5
2010	33,4	2,2	6,6
2011	30,8	2,6	8,4
2012	28,2	3,5	12,5
2013	25,9	4,3	16,4
2014	24,7	1,0	3,9
2015	29,7	1,2	4,0
2006–2015		**27,6**	

Erläuterung:
a Kapitel 6002 Titel 133 01; ab 2007: einschließlich Rückflüsse von ERP-Darlehen.

Im Haushaltsentwurf 2017 und im Finanzplan sind keine nennenswerten Einnahmen aus Kapitalveräußerungen mehr vorgesehen. Für die Haushaltsfinanzierung haben sie insoweit keine Bedeutung mehr.

2.6 Verschuldung und Schuldendienst

2.6.1 Schulden des Bundes und seiner Extrahaushalte

Die Schulden des Bundes setzen sich aus den Schulden des Kernhaushalts und der Extrahaushalte des Bundes zusammen. Zu den Extrahaushalten mit einem hohen Schuldenvolumen gehören insbesondere der FMS, der ITF, die Postbeamtenversorgungskasse sowie die FMS Wertmanagement.

Zum Jahresende 2015 betrug die Gesamtverschuldung des Bundes beim nicht-öffentlichen Bereich[116] 1 265,0 Mrd. Euro (2014: 1 289,9 Mrd. Euro; vgl. Abbildung 2.10).[117] Der Schuldenstand hat sich damit gegenüber der Verschuldung,

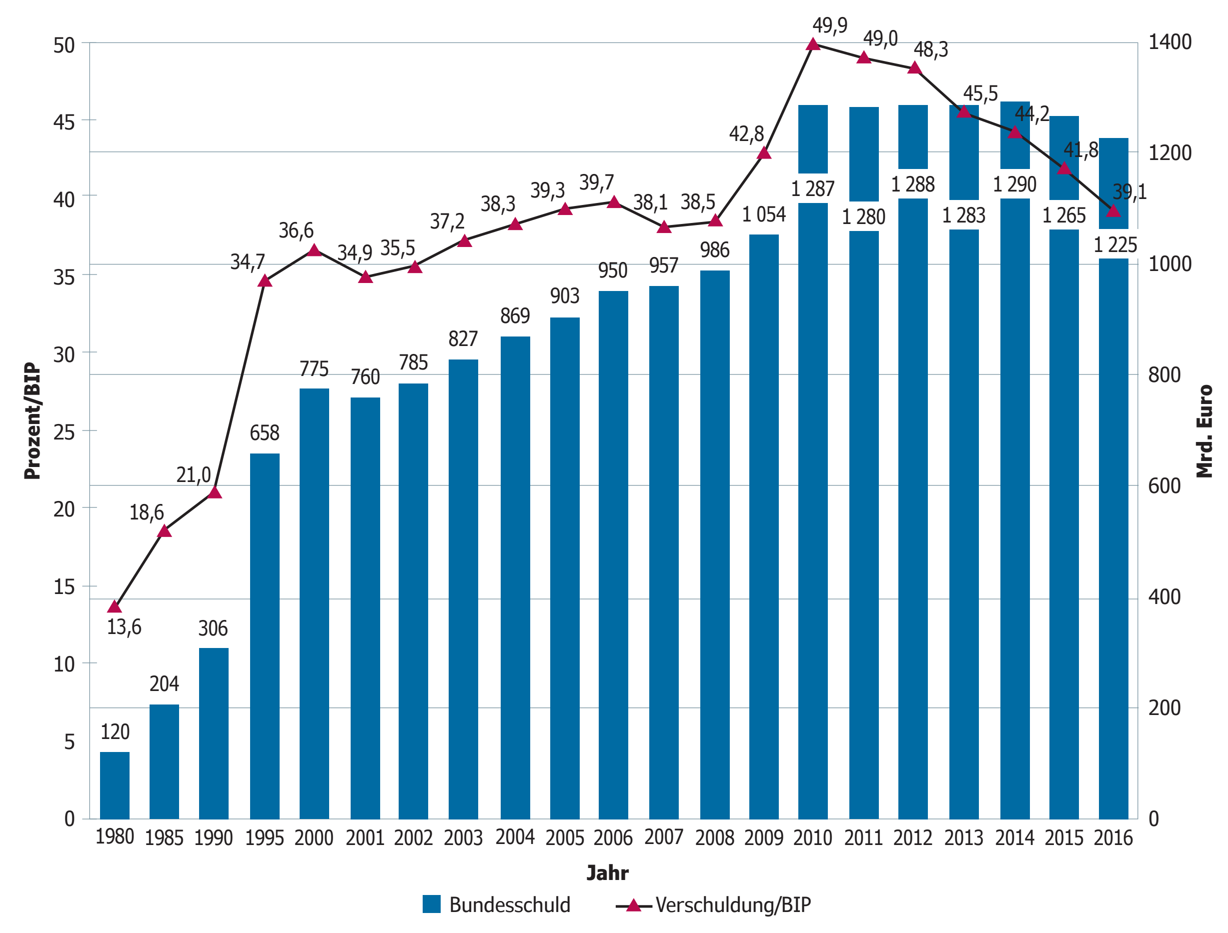
116 Dazu zählen alle Wertpapierschulden, Kassenkredite und Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich (insb. bei Kreditinstituten) – vgl. Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2015, Fachserie 14, Reihe 5, Methodische Hinweise Nr. 3.1 und Nr. 4.

117 Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2015, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.1.1.

die zu Beginn der 1990er-Jahre bestand (Ende 1989: 254 Mrd. Euro), etwa verfünffacht.

Verschuldung des Bundes und seiner Extrahaushalte

Abbildung 2.10



Erläuterung:
Wegen statistischer Revisionen und neuer begrifflicher Abgrenzungen vor allem in den Jahren 2006 und 2010 sind die Werte zurückliegender Jahre zum Teil nur eingeschränkt vergleichbar.
Zudem hat die Umsetzung des neuen Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) in die deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Herbst 2014 zu einer Erhöhung des Niveaus des nominalen BIP geführt; die Schuldenstandsquote des Bundes fällt daher um rund 1 bis 1,5 Prozentpunkte niedriger aus als in früheren Übersichten.

Von der Gesamtverschuldung 2015 entfielen auf die Schulden des Kernhaushalts des Bundes 1 076,3 Mrd. Euro (2014: 1 092,6 Mrd. Euro).[118] Die Schulden der Extrahaushalte beliefen sich auf zusammen 188,7 Mrd. Euro (2014: 197,3 Mrd. Euro); darunter entfielen

- 126,5 Mrd. Euro auf die FMS Wertmanagement (2014: 136,1 Mrd. Euro),
- 24,9 Mrd. Euro auf den FMS[119] (2014: 25,5 Mrd. Euro),

118 Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2015, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.2.1.
119 Sowie Schulden des FMS beim öffentlichen Bereich: 0,3 Mrd. Euro.

- 20,7 Mrd. Euro auf den ITF[120] (2014: 19,9 Mrd. Euro) sowie
- 13,3 Mrd. Euro auf die Postbeamtenversorgungskasse[121] (2014: 12,6 Mrd. Euro)
- 3,2 Mrd. Euro auf sonstige Extrahaushalte (2014: 3,2 Mrd. Euro).

Vor allem im Jahr 2010 stiegen die Schulden gegenüber dem Vorjahr stark an. Dieser Anstieg ist überwiegend auf die Folgen der Stützungsmaßnahmen im Zuge der Finanzmarktkrise zurückzuführen. So wurden im Jahr 2010 Risikopapiere der Hypo Real Estate in eine neu gegründete Abwicklungsanstalt, die FMS Wertmanagement, übertragen. Der Schuldenstandseffekt der FMS Wertmanagement ist rückläufig.

Zum Jahresende 2016 dürfte sich die Gesamtverschuldung des Bundes in der Größenordnung von 1,23 Billionen Euro bewegen. Für die Entwicklung der Gesamtverschuldung im Finanzplanungszeitraum ist Folgendes zu berücksichtigen:

- Die Verschuldung des Kernhaushalts des Bundes wird sich entsprechend der vorgesehenen Nettokreditaufnahmen entwickeln. Wenn es gelingt, den im Finanzplanungszeitraum bis 2020 vorgesehenen Verzicht auf eine Neuverschuldung tatsächlich umzusetzen, wird sich der Schuldenstand weiter stabilisieren.
- Durch eine – derzeit allerdings nicht vorgesehene – Fortsetzung der Schuldentilgung des ITF (vgl. Nr. 2.4.6 (2)) würde sich die Gesamtverschuldung verringern. Ebenso können ein Abbau der Aktiva der FMS Wertmanagement sowie Finanzierungsüberschüsse im FMS den Schuldenstand reduzieren.[122] Eine Aussage, in welcher Größenordnung sich die Finanzmarktkrise dauerhaft auf den Schuldenstand auswirkt, kann erst nach Abwicklung aller Unterstützungsmaßnahmen getroffen werden.

Die Schulden des Bundes sind bis zum Jahr 2010 nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft angewachsen. Seitdem fällt die Schuldenstandsquote kontinuierlich und wird sich zum Jahresende 2016 voraussichtlich bei knapp über 39 % des BIP einpendeln. Damit würde der Bund mittelfristig den Stand vor der Finanzmarktkrise im Jahr 2008 (38,5 % des BIP) fast wieder erreichen (vgl. Abbildung 2.10).

2.6.2 Schuldendienst bleibt auf hohem Niveau

Um fällig werdende Kredite früherer Jahre abzulösen, muss der Bund auch künftig neue Kredite aufnehmen. Die Anschlussfinanzierung wird im Kreditfinanzierungsplan ausgewiesen.[123]

---

120 Sowie Schulden des ITF beim öffentlichen Bereich: 0,4 Mrd. Euro.

121 Bis 2012: Bundes-Pensions-Service für Post- und Telekommunikation e.V.

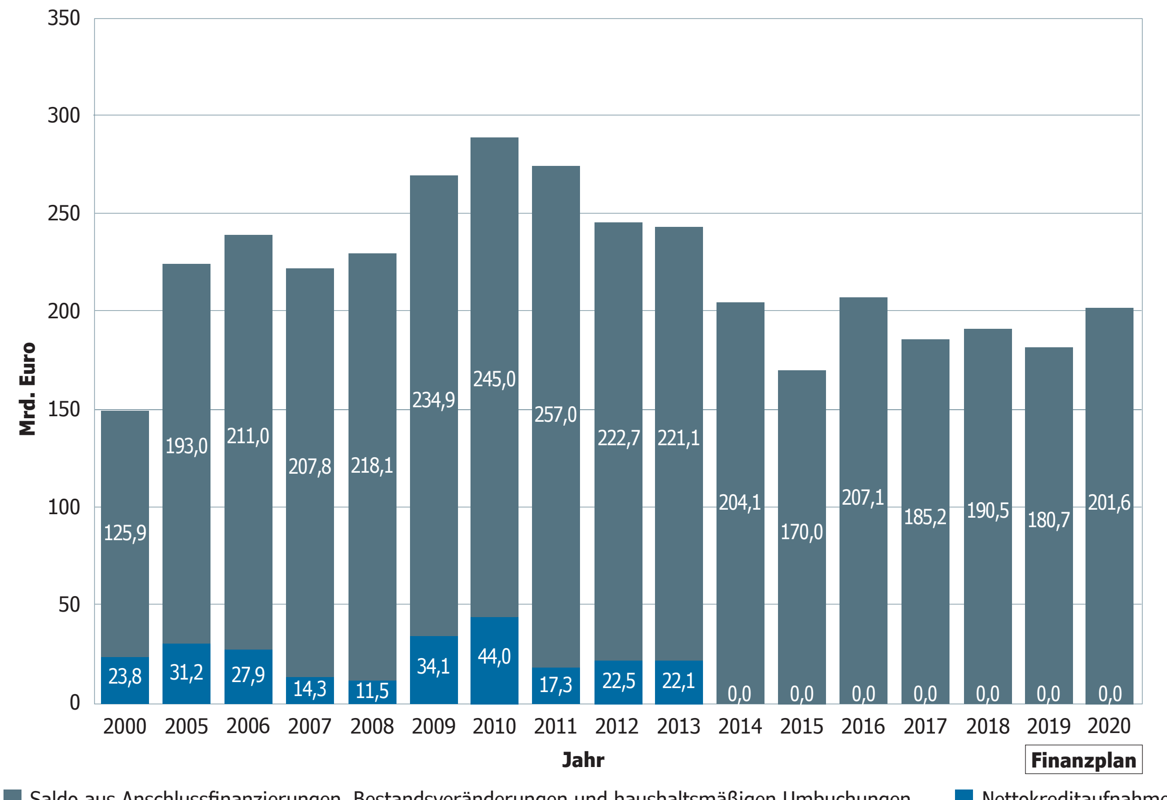
122 Es wird im Jahr 2016 mit einem weiteren Rückgang des Finanzmarktkriseneffektes von 7,1 % (2015) auf 6,3 % des BIP gerechnet – vgl. Deutsches Stabilitätsprogramm Aktualisierung 2016 Nr. 4.5 „Entwicklung des Schuldenstands" mit Abbildung 6.

123 Für 2017: Vgl. Gesamtplan des Haushaushaltsentwurfs 2017, Bundestagsdrucksache 18/9200, Teil IV.

Die sich im Wesentlichen aus der Anschlussfinanzierung ergebende Bruttokreditaufnahme wurde im Abschluss des Haushaltsjahres 2015 mit 170,0 Mrd. Euro ausgewiesen. Auf Grundlage der im Finanzplan bis zum Jahr 2020 enthaltenen Kreditfinanzierungsübersicht[124] ist in den Folgejahren mit höheren Bruttokreditaufnahmen zu rechnen, die eine durchschnittliche Größenordnung von jährlich rund 190 Mrd. Euro erreichen (vgl. Abbildung 2.11). Infolge der Zinsbewegungen auf den Geld- und Kapitalmärkten ist der Bundeshaushalt – ausgehend von einem im Langfristvergleich historisch niedrigen aktuellen Zinsniveau (vgl. Nr. 2.4.6) – nicht unerheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt.

Entwicklung der Bruttokreditaufnahme

Abbildung 2.11



Erläuterung:
Ohne Kreditaufnahmen der Extrahaushalte „Finanzmarktstabilisierungsfonds" sowie „Investitions- und Tilgungsfonds".

124 Finanzplan 2016 bis 2020, Bundestagsdrucksache 18/9201, Tabelle 16.

2.7 Gewährleistungen

2.7.1 Haushaltsgesetzlicher Ermächtigungsrahmen

Die Übernahme von Gewährleistungen bedarf einer Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die im Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen umfassen insbesondere

- Ausfuhren,
- Direktinvestitionen im Ausland,
- die Binnenwirtschaft sowie
- Beteiligungen an internationalen Finanzinstitutionen.[125]

Gewährleistungen sind Eventualverbindlichkeiten. Sie dürfen nur übernommen werden, wenn bei Vertragsschluss mit einer finanziellen Inanspruchnahme des Bundes nicht gerechnet werden muss. Entsprechend ihrer Sicherungsfunktion für den Gewährleistungsnehmer ist jedoch nicht auszuschließen, dass sich das Risiko in einem Teil der Fälle verwirklicht und der Schadensfall eintritt. Bislang stellte die Bereitstellung von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen eine für den Bundeshaushalt eher günstige Form der Unterstützung dar (vgl. Nr. 2.7.4).

Der haushaltsgesetzliche Gewährleistungsrahmen stieg im Jahr 2009 aufgrund der in den Konjunkturpaketen I und II enthaltenen Hilfsmaßnahmen um 150 Mrd. Euro auf 470 Mrd. Euro. Im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2017 ist ein Gewährleistungsrahmen von 494,2 Mrd. Euro ausgewiesen (vgl. Tabelle 2.12). Die haushaltsgesetzlichen Obergrenzen für Gewährleistungen wurden im Haushaltsvollzug regelmäßig nicht ausgeschöpft. Der Ausnutzungsgrad[126] zum jeweiligen Jahresende bewegte sich zwischen 63 % und 87 %. Zum Jahresende 2015 lag er bei 76,1 % (363,0 Mrd. Euro).

Auf den haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen werden Zinsansprüche und Kosten der Gewährleistungsnehmer nur angerechnet, soweit dies gesetzlich oder bei der Übernahme der Gewährleistungen festgelegt wird.[127] Die von Gewährleistungen umfassten Zinsansprüche der Gewährleistungsnehmer gegenüber ihren Auftraggebern erhöhen das Risiko für den Bundeshaushalt, da der Bund auch für das mit den Zinsen verbundene Ausfallrisiko einzustehen hat.

125 Eine detaillierte Auflistung der einzelnen Gewährleistungsrahmen einschließlich der diversen Gewährleistungszwecke enthält die Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen), vgl. Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 32 Nr. 58.

126 Hierbei werden die aufgrund der Ermächtigungen früherer Haushaltsgesetze übernommenen Gewährleistungen angerechnet, soweit der Bund daraus noch in Anspruch genommen werden kann oder soweit er in Anspruch genommen worden ist und für die erbrachten Leistungen keinen Ersatz erlangt hat.

127 § 3 Absatz 4 Haushaltsgesetz 2016.

Haushaltsgesetzliche Gewährleistungen[a]

Tabelle 2.12

Jahr	Einnahmen (einschl. Entgelte + Gebühren)[b]	Ausgaben (Entschädigungen Umschuldungen u.a.)	Saldo (Einnahmen ./. Ausgaben)	Ermächtigungsrahmen (Haushaltsgesetz)	Ausnutzung zum Jahresende[c]	Ausnutzungsgrad
	in Mrd. Euro					in %
1991	0,8	1,7	–0,9	177,7	128,7	*72,4*
1992	0,9	2,1	–1,1	187,9	142,3	*75,7*
1993	1,5	4,1	–2,5	188,0	146,7	*78,0*
1994	2,3	4,3	–2,0	194,1	155,1	*79,9*
1995	2,1	3,4	–1,3	199,4	161,4	*80,9*
1996	2,3	1,8	0,4	201,6	176,1	*87,4*
1997	2,6	2,8	–0,1	210,1	181,1	*86,2*
1998	2,2	1,9	0,3	217,8	187,6	*86,1*
1999	1,8	1,4	0,4	234,5	197,2	*84,1*
2000	1,8	2,3	–0,5	246,4	208,0	*84,4*
2001	3,2	1,5	1,7	264,3	230,9	*87,4*
2002	3,0	1,2	1,8	292,1	229,2	*78,5*
2003	3,1	1,2	1,9	303,5	230,6	*76,0*
2004	2,6	1,1	1,5	318,6	229,7	*72,1*
2005	9,5	1,4	8,1	308,6	229,1	*74,2*
2006	7,2	0,8	6,4	309,5	221,8	*71,7*
2007	1,0	0,7	0,3	309,8	217,5	*70,2*
2008	1,0	0,7	0,3	313,6	260,0	*82,9*
2009	1,2	0,6	0,6	469,5	331,2	*70,5*
2010	1,5	0,8	0,7	477,3	302,4	*63,4*
2011	1,6	0,8	0,8	445,6	322,0	*72,3*
2012	1,2	0,8	0,4	436,9	335,6	*76,8*
2013	1,4	0,6	0,8	449,4	342,1	*76,1*
2014	1,4	0,8	0,6	478,4	352,2	*73,6*
2015	1,4	0,7	0,7	476,9	363,0	*76,1*
1991–2015	**58,5**	**39,3**	**19,2**			
2016 (Soll)	1,5	1,4	0,1	486,4	362,0[d]	
2017 (HHE)	1,2	0,8	0,4	494,2		
2018 (Fpl)	1,5	1,0	0,5			
2019 (Fpl)	1,4	0,9	0,5			
2020 (Fpl)	1,4	0,9	0,5			

Erläuterungen:
a Ohne Garantien für Kredite im Rahmen der Hilfsmaßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums.
b 2005 und 2006: einschließlich vorzeitiger Rückzahlungen („Prepayments“) von 6,8 bzw. 6,0 Mrd. Euro insbesondere von Russland (auf Altschulden der ehemaligen UdSSR) und Polen.
c Belegung ohne Einbeziehung der sog. endgültigen Schäden, bei denen mit keinem Rückfluss mehr gerechnet wird.
d Belegung zur Jahresmitte 2016.

2.7.2 Ermächtigungsrahmen zur Finanzmarktstabilisierung

Außerhalb der haushaltsgesetzlichen Gewährleistungen war der Bund ermächtigt, zur Stabilisierung der Finanzmärkte bestimmten Finanzunternehmen Garantien bis zu 400 Mrd. Euro über den FMS bereitzustellen (vgl. Nr. 1.12.2). Durch das Dritte Finanzmarktstabilisierungsgesetz wurde die Möglichkeit geschaffen, befristet von Anfang 2013 bis Ende 2014 erneut Maßnahmen nach dem Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz zu gewähren. Mit der Umsetzung der Bankensanierungs- und Abwicklungsrichtlinie ist die Antragsfrist für Maßnahmen nach dem Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz bis Ende 2015 verlängert worden. Die vom FMS bislang gewährten Garantien sind bis zum Jahresende 2013 ohne Inanspruchnahme vollständig zurückgeführt worden. Neue Anträge wurden bis Auslauf der Antragsfrist zum 31. Dezember 2015 nicht gestellt.

Der zu Jahresbeginn 2011 errichtete Restrukturierungsfonds sollte mit seinem Instrumentarium dazu beitragen, in Schieflage geratene Finanzinstitute zu stabilisieren. Bis Ende 2014 wurde der Fonds über eine nationale Bankenabgabe (ursprüngliche Zielgröße: 70 Mrd. Euro) sowie bei Bedarf durch Sonderbeiträge finanziert. Mit Inkrafttreten des Sanierungs- und Abwicklungsgesetzes[128] Anfang 2015 wurde die nationale Bankenabgabe durch eine Bankenabgabe nach europäischen Vorgaben abgelöst, die weiterhin im Restrukturierungsfonds verwaltet wurde.

Ab dem Jahr 2016 ist für die am Einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein einheitlicher Abwicklungsfonds („Single Resolution Fund“ – SRF) an die Stelle nationaler Fonds getreten. Das Zielvolumen soll ein Prozent der gedeckten Einlagen der Institute – geschätzt 55 Mrd. Euro – betragen und bis Ende 2023 erreicht werden (vgl. Nr. 1.12.3).

2.7.3 Ermächtigungsrahmen zur Stabilisierung des Euroraums

Ebenfalls nicht im haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen enthalten sind die Garantiezusagen Deutschlands bei den Stützungsmaßnahmen für den Euro.

2.7.3.1 Bilaterale Hilfen für Griechenland

Um den Erhalt der Zahlungsfähigkeit Griechenlands zu sichern, haben die Mitglieder des Euroraums Anfang Mai 2010 bilaterale Kredite im Umfang von bis zu 80 Mrd. Euro zugesagt. Auf Deutschland entfällt ein Anteil von 22,4 Mrd. Euro. Die Darlehensvergabe hat die Kreditanstalt für Wiederaufbau übernommen. Im Rahmen des ersten Griechenlandprogramms wurden von den Eurostaaten 52,9 Mrd. Euro ausgezahlt; der deutsche Anteil beträgt 15,2 Mrd. Euro. Die verbleibenden Programmmittel wurden in das zweite Hilfspaket für Griechenland

128 Zuletzt geändert durch Artikel 16 Absatz 9 des Gesetzes vom 30. Juni 2016 (BGBl. I S. 1514).

überführt, dessen Kredite über die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) vergeben wurden (vgl. Nr. 2.7.3.3).

2.7.3.2 Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus

Aus dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) können bis zu 60 Mrd. Euro an Krediten bereitgestellt werden, die im Bedarfsfall durch Anleihen der Europäischen Union finanziert werden. Die Europäische Kommission ist ermächtigt, Kredite im Namen der Europäischen Union am Kapitalmarkt aufzunehmen und an zu stützende Mitgliedstaaten auszureichen.[129] Es besteht ein Risiko für den Bundeshaushalt, wenn ein begünstigter Mitgliedstaat seine Tilgungs- und Zinszahlungen nicht erbringen kann und das von der Europäischen Union gewährte Darlehen aus dem EU-Haushalt bedient werden müsste. Sollten Umschichtungen innerhalb des EU-Haushalts nicht möglich sein, müssten alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union die finanziellen Lasten entsprechend ihrem Finanzierungsanteil tragen. Einen Teil der finanziellen Hilfen für Irland und Portugal erbringt der EFSM mit 48,5 Mrd. Euro (Irland: 22,5 Mrd. Euro; Portugal: 26,0 Mrd. Euro). Hiervon sind 46,8 Mrd. Euro ausgezahlt oder freigegeben. Griechenland wurde durch den EFSM ein kurzfristiges Überbrückungsdarlehen von 7,2 Mrd. Euro gewährt. Portugal wird die noch nicht freigegebenen Restbeträge von 1,7 Mrd. Euro nicht mehr in Anspruch nehmen. Auf den Bundeshaushalt entfallen entsprechend dem deutschen Anteil am EU-Haushalt rund 20 %.[130]

2.7.3.3 Europäische Finanzstabilisierungsfazilität

Die zeitlich befristete Zweckgesellschaft EFSF wurde von den Euro-Mitgliedstaaten am 7. Juni 2010 mit dem Ziel gegründet, mit Krediten von bis zu 440 Mrd. Euro eine drohende Zahlungsunfähigkeit von Euro-Mitgliedstaaten abzuwenden. Zur Absicherung der Refinanzierung am Kapitalmarkt hat die Zweckgesellschaft Garantien von den Euro-Mitgliedstaaten erhalten. Der Beitragsschlüssel aller Vertragsparteien basiert auf dem Schlüssel für die Zeichnung von Kapital der EZB (ursprünglicher deutscher Gewährleistungsrahmen: 123 Mrd. Euro).

Um ein gutes Rating für die EFSF-Anleihen und damit eine möglichst kostengünstige Refinanzierung der EFSF auf den Kapitalmärkten sicherzustellen, ist eine Übersicherung von bis zu 165 % der Anleihen mit Garantien vorgesehen. Deshalb wurde das Garantievolumen der EFSF im Jahr 2011 auf rund 780 Mrd. Euro erhöht, um die vereinbarte maximale Darlehenskapazität der EFSF von 440 Mrd. Euro in vollem Umfang bereitstellen zu können. Wegen des Ausscheidens von Griechenland, Irland, Portugal und Zypern als Gewährleistungsgeber verringerte sich das Garantievolumen auf 724,5 Mrd. Euro. Mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG) hat der Bund die deutsche Gewährleistungsermächtigung entsprechend angepasst. Der von Deutschland zur Verfügung zu stellende Gewährleistungsrahmen wurde von 123 Mrd. Euro um

129 Artikel 2, Absatz 1, 2. Unterabsatz VO (EU) Nr. 407/2010.

130 Es handelt sich hierbei nicht um eine Gewährleistung im haushaltsrechtlichen Sinne, sondern um eine eventuelle (Zahlungs-)Verpflichtung an den Haushalt der Europäischen Union.

88 Mrd. Euro auf 211 Mrd. Euro erhöht. Seit dem 1. Juli 2013 gibt die EFSF keine neuen Kreditzusagen mehr.

2.7.3.4 Europäischer Stabilitätsmechanismus

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) hat seine Tätigkeit im Oktober 2012 aufgenommen. Er soll zusammen mit dem Fiskalvertrag das Euro-Währungsgebiet nachhaltig stabilisieren. Der ESM ist nach dem Beitritt Lettlands (2014) und Litauens (2015) mit einem Stammkapital von 704,8 Mrd. Euro ausgestattet. Dieser Betrag teilt sich auf in 80,5 Mrd. Euro eingezahltes und 624,3 Mrd. Euro abrufbares Kapital. Er soll als dauerhafter Rettungsschirm den Mitgliedstaaten des Euroraums im Bedarfsfall Stabilitätshilfen gewähren. Das maximale Ausleihvolumen beträgt 500 Mrd. Euro.

Der Beitragsschlüssel aller Vertragsparteien beim ESM basiert – wie bei der EFSF – auf dem Schlüssel für die Zeichnung von Kapital der EZB (Deutscher Anteil: 26,96 %). Der finanzielle Gesamtrahmen der deutschen Beteiligung am Stammkapital des ESM beträgt dementsprechend rund 190 Mrd. Euro bestehend aus 21,7 Mrd. Euro eingezahltem[131] und 168,3 Mrd. Euro abrufbarem Kapital. Die deutsche Beteiligung am ESM darf ohne Zustimmung des Deutschen Bundestages nicht erhöht werden.

Nach Übernahme der einheitlichen europäischen Bankenaufsicht durch die EZB ist das Instrumentarium des ESM erweitert worden.[132] Danach können aus dem ESM bis zu 60 Mrd. Euro für Maßnahmen zur direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten bereitgestellt werden. Hierbei gilt eine klare Haftungskaskade: Zunächst haften private Anteilseigner und Gläubiger der betroffenen Institute. Danach sind Mittel nationaler Bankenfonds bzw. seit dem Jahr 2016 eines gemeinsamen Abwicklungsfonds[133] einzusetzen. Ist der betreffende Mitgliedstaat auch mithilfe eines ESM-Darlehens (indirekte Bankenrekapitalisierung) nicht in der Lage, einen etwaigen verbleibenden Rekapitalisierungsbedarf zu decken, kann der ESM auf Antrag des betreffenden Mitgliedstaates als letztes Mittel und unter Auflage direkt eine Bankenrekapitalisierung durchführen.

131 Die deutschen Beteiligungsmittel waren in den Haushalten 2012, 2013 (je zwei Tranchen) und 2014 (eine Tranche) veranschlagt.

132 Gesetz zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes vom 29. November 2014; Gesetz zur Änderung der Finanzhilfeinstrumente nach Artikel 19 des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus.

133 Die EU-Verordnung für den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus – Verordnung (EU) Nr. 806/2014 – ist am 19. August 2014 in Kraft getreten.

2.7.4 Gesamtschau

Im Zeitraum 1991 bis 2015 überstiegen die Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen nach § 3 Absatz 1 des jährlichen Haushaltsgesetzes[134] die Ausgaben für Entschädigungsleistungen aus haushaltsgesetzlichen Gewährleistungen[135] um 19,2 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.12). Diesem in der Vergangenheit günstigen finanzwirtschaftlichen Ergebnis stehen allerdings im Hinblick auf die Maßnahmen zur Eurostabilisierung Risiken gegenüber. Diese Risiken sind derzeit nur schwer seriös zu quantifizieren. Auf der Basis der Frühwarnsysteme von EFSF und ESM ergeben sich z. Zt. keine Hinweise auf eine Zahlungsunfähigkeit der Empfänger der EU-Stabilitätshilfen. In diesem Fall entstehen keine Belastungen für den Bundeshaushalt. Geht man von einem „Worst Case Szenario" aus, dass

- das ESM-Ausleihvolumen von 500 Mrd. Euro durch zusätzliche Rettungsmaßnahmen vollständig ausgeschöpft würde (was derzeit nicht zu erwarten ist) und
- alle Empfänger von Stabilitätshilfen seitens EFSM, EFSF, ESM und bilateralen Hilfen sowie ein Teil der Mitgliedstaaten, die eine Garantieverpflichtung gegenüber der EFSF haben, vollständig und auf Dauer zahlungsunfähig wären,

so beliefe sich der theoretisch mögliche deutsche Anteil an den Maßnahmen zum Schutz des Euro auf maximal 300 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.13).[136]

Diese Summe setzt sich zusammen aus

- dem rechnerischen deutschen Anteil[137] an den Hilfsprogrammen der EFSF für Griechenland, Portugal und Irland (einschließlich Übersicherung) zuzüglich eines Liquiditätspuffers bis zu einer Höhe von maximal 7,5 Mrd. Euro im Jahresdurchschnitt,
- dem deutschen Haftungsanteil für den ESM von höchstens 190 Mrd. Euro,
- dem rechnerischen deutschen Anteil an den ausgezahlten Hilfen durch den EFSM für Irland und Portugal sowie
- der deutschen Beteiligung an den ausgezahlten bilateralen Hilfen aus dem ersten Hilfspaket zugunsten Griechenlands.

---

134 Einschließlich der Entgelte und Gebühren im Zusammenhang mit der Bewilligung von Gewährleistungen sowie der Zinseinnahmen aus bereits entschädigten Forderungen.

135 Ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben für Entschädigungsleistungen.

136 Anteil Deutschlands an der sog. Brandmauer – vgl. dazu Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 2.8.4.

137 Garantien werden für die Finanzierungsgeschäfte der EFSF übernommen; eine Zuordnung des Haftungsanteils Deutschlands an einzelnen Programmen der EFSF ist daher nur rechnerisch möglich.

Deutscher Anteil an Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro[a] Tabelle 2.13

	Kreditvergabekapazität	Belegung/ Ausschöpfung	Deutscher Anteil
	in Mrd. Euro		
EFSF	440,0	182,1[b]	87,3[c]
ESM	500,0	128,0[d]	190,0[e]
EFSM		46,8[f]	9,4[g]
Griechenland – ausgezahlte bilaterale Hilfen		52,9	15,2

Erläuterungen:

a Stand: 30. Juni 2016; ohne Mittel des Internationalen Währungsfonds (IWF).

b Ausgezahlte EFSF-Hilfen (einschließlich Liquiditätspuffer von 7,5 Mrd. Euro). Weitere EFSF-Hilfen sind nicht vorgesehen.

c Inanspruchnahme bezogen auf die von der EFSF getätigten Refinanzierungsgeschäfte (für Programme und Liquiditätspuffer) einschließlich Übersicherung, ohne Zinsen; zum Jahresende 2015: 84,7 Mrd. Euro (vgl. Vermögensrechnung 2015 Anlage II).

d Unter Einbeziehung von vorfristigen Teilrückzahlungen Spaniens (5,6 Mrd. Euro); davon ausbezahlt sind 73,6 Mrd. Euro.

e Der deutsche ESM-Anteil (26,96 %) bezieht sich auf das maximale Garantievolumen (Stammkapital) des ESM (704,8 Mrd. Euro).

f Portugal hat auf die Auszahlung von zugesagten Mitteln in Höhe von 1,7 Mrd. Euro verzichtet. Griechenland wurde durch den EFSM ein mittlerweile zurückgezahltes Überbrückungsdarlehen von 7,2 Mrd. Euro gewährt.

g Angenommener deutscher Anteil am EU-Haushalt von 20 %.

Ob und inwieweit sich die mit den übernommenen Gewährleistungen verbundenen Ausfallrisiken als Schäden realisieren, hängt von der weiteren Entwicklung der europäischen Staatsschuldenkrise ab. Die Programmländer Irland, Spanien, Portugal und Zypern haben ihr Finanzhilfeprogramm beendet und erhalten keine weiteren Mittel aus EFSF, EFSM oder ESM. Hinsichtlich der Kredite für das Programmland Griechenland setzt sich die deutsche Beteiligung aus folgenden Positionen (Maximalbeträge) zusammen:

- 15,2 Mrd. Euro aus den bilateralen Hilfen,
- 38,1 Mrd. Euro aus den Hilfsmaßnahmen der EFSF,
- 23,2 Mrd. Euro aus dem vom ESM durchgeführten Hilfsprogramm (rechnerisch gemäß dem deutschen Anteil am ESM von 26,96 %). Das Programm hat eine Laufzeit von drei Jahren bis zum 20. August 2018. Griechenland erhält im Gegenzug zur Umsetzung von Auflagen Kredite von bis zu 86 Mrd. Euro. Ausgezahlt wurde die 1. Tranche von 26,0 Mrd. Euro. Von der freigegebenen 2. Tranche von 10,3 Mrd. Euro wurden 7,5 Mrd. Euro am 21. Juni 2016 ausgezahlt. Eine direkte Zuordnung des deutschen Haftungsanteils an den einzelnen Hilfsmaßnahmen des ESM ist nicht möglich, da Deutschland für die Finanzierungsgeschäfte des ESM keine Gewährleistungen bereitstellt.

Von der Kreditvergabekapazität des ESM von 500 Mrd. Euro sind derzeit 128,0 Mrd. Euro durch Finanzhilfeprogramme zugunsten von Spanien (35,7 Mrd. Euro), Zypern (6,3 Mrd. Euro) und Griechenland (86,0 Mrd. Euro) belegt. Mithin verfügt der ESM noch über ein nicht belegtes Ausleihvolumen von 372,0 Mrd. Euro.

2.8 Europäische Fiskalregeln und deren Einhaltung auf nationaler Ebene

2.8.1 Europäische Überwachung der Stabilitätsverpflichtungen

Auf europäischer Ebene hat Deutschland sich verpflichtet, sein gesamtstaatliches öffentliches Defizit (= negativer Finanzierungssaldo) und den Schuldenstand zu begrenzen sowie die verbindlichen Fiskalregeln einzuhalten:

2.8.1.1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Für das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion war es notwendig, einen Mechanismus einzuführen, der

- die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wahrt und
- das von Mitgliedstaaten mit einer ungeeigneten Finanzpolitik ausgehende Risiko einer Ansteckungsgefahr verringert.

Dieser Mechanismus umfasst eine präventive und eine korrektive Komponente. Artikel 126 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (EU-Vertrag) bildet die primäre Rechtsgrundlage. Danach überwacht die Europäische Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten anhand folgender zwei Referenzwerte (sogenannte Maastricht-Kriterien), die nicht überschritten werden dürfen:

- Öffentliches Defizit (Defizitquote): maximal 3 % des BIP.
- Öffentlicher Schuldenstand (Schuldenstandsquote): maximal 60 % des BIP.

2.8.1.2 Stabilitäts- und Wachstumspakt

Im Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) haben die Mitgliedstaaten ergänzend festgelegt, mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse ausweisende Haushalte anzustreben. Als Folge der europäischen Staatsschuldenkrise wurde der SWP als Teil eines Pakets von sechs europäischen Rechtsakten verschärft (sogenanntes Sixpack), die zum Jahresende 2011 in Kraft traten. Sie enthalten folgende wesentliche Regelungen für die haushalts- und wirtschaftspolitische Überwachung:

(1) Im präventiven Arm des SWP setzt sich jeder Mitgliedstaat ein länderspezifisches mittelfristiges Haushaltsziel. Staaten, die am Euro teilnehmen oder davorstehen, dürfen ein strukturelles Defizit von 1 % des BIP nicht überschreiten. Hierdurch soll ein Sicherheitsabstand zur Defizitquote von 3 % des BIP (korrektiver Arm) eingehalten werden. Wird dieses mittelfristige Haushaltsziel nicht erreicht, verpflichtet sich der Mitgliedstaat, sein strukturelles Defizit abzubauen.

(2) Weicht ein Mitgliedstaat erheblich von seinem Anpassungspfad und seinem Mittelfristziel ab, können bereits im präventiven Arm Sanktionen verhängt werden. Sie unterbleiben nur, wenn eine Mehrheit im Rat sie stoppt (quasiautomatische Sanktion). Als Sanktion ist eine verzinsliche Einlage von bis zu 0,2 % des BIP möglich.

(3) Im korrektiven Arm des SWP wird außer der Einhaltung der Defizitquote von 3 % des BIP auch die Rückführung der Schuldenstandsquote geregelt. Mitgliedstaaten mit einer Schuldenstandsquote von über 60 % des BIP sind grundsätzlich verpflichtet, die Referenzwertüberschreitung im Durchschnitt jährlich um ein Zwanzigstel abzubauen (sogenannte 1/20-Regel). Ein Verstoß kann sanktioniert werden.

2.8.1.3 Fiskalvertrag

Am 2. März 2012 unterzeichneten 25 Mitgliedstaaten den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag).[138] Der Fiskalvertrag knüpft an den verschärften SWP an und legt insbesondere folgende Verpflichtungen fest:

(1) Das strukturelle Defizit eines Vertragsstaats muss dem länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziel mit einer Obergrenze von nicht mehr als 0,5 % des BIP entsprechen. Eine Obergrenze von bis zu 1,0 % des BIP ist nur zulässig, wenn der Schuldenstand deutlich unter 60 % des BIP liegt und die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering sind. Die Vertragsstaaten stellen eine rasche Annäherung an ihr mittelfristiges Ziel sicher.[139]

(2) Das so definierte mittelfristige Haushaltsziel ist innerhalb eines Jahres nach dem Inkrafttreten des Vertrages in nationale Regeln von verbindlicher und dauerhafter Art umzusetzen. Die nationalen Regeln sollen vorzugsweise auf Verfassungsebene oder vergleichbarer Ebene verankert werden. Diese Verpflichtung kann vor dem Europäischen Gerichtshof durch die anderen Vertragsstaaten eingeklagt werden.

(3) Auf nationaler Ebene ist ein Korrekturmechanismus einzurichten. Dieser soll automatisch ausgelöst werden, wenn erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad eintreten. Der Korrekturmechanismus soll sich auf gemeinsame Grundsätze stützen, die von der Europäischen Kommission festgelegt wurden.[140]

(4) Die Differenz zwischen der tatsächlichen Schuldenstandsquote und dem 60 %-Referenzwert ist um durchschnittlich ein Zwanzigstel jährlich abzubauen.[141]

138 Der Vertrag ist am 1. Januar 2013 in Kraft getreten. Er ist kein Bestandteil des EU-Rechts, sieht aber vor, dass sein Inhalt innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten in den Rechtsrahmen der Europäischen Union überführt werden soll. Die Artikel 3 bis 8 des Titels III des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion regeln den „Fiskalpolitischen Pakt“.

139 Zum Schuldenstand enthält der Fiskalvertrag die Vorgabe des SWP, dass eine Schuldenstandsquote über 60 % des BIP jährlich um 1/20 zurückzuführen ist.

140 COM (2012) 342 final vom 20. Juni 2012, Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen.

141 Diese Vorgabe des Fiskalvertrages ist bereits im reformierten SWP enthalten.

2.8.1.4 Ergänzende Regelungen

Neben der Reform des SWP wurde eine eigenständige Überwachung nationaler Wirtschaftspolitiken durch das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte eingeführt (zwei Verordnungen innerhalb des o. a. Sixpacks). Ziel ist es, gesamtwirtschaftliche Risiken für die Stabilität in der Eurozone sowie in der Europäischen Union als Ganzes frühzeitig zu erkennen und schädliche Ungleichgewichte zu vermeiden bzw. abzubauen. Hierdurch soll der präventive Arm des SWP unterstützt und die Krisenprävention ausgebaut werden.

Als weiteren Baustein haben die Mitgliedstaaten erstmals im Jahr 2011 ihre Haushalts- und Wirtschaftspolitik vor Abschluss der nationalen Haushaltsverfahren in einem Europäischen Semester[142] abgestimmt. Das Europäische Semester folgt einem Ablauf über die Dauer von sechs Monaten. Der Jahreswachstumsbericht der Europäischen Kommission[143] leitet den jährlichen Zyklus der wirtschaftspolitischen Steuerung ein, nennt die allgemeinen wirtschaftspolitischen Prioritäten für die Europäische Union und gibt den Mitgliedstaaten politische Leitlinien für das Folgejahr vor. Auf dieser Grundlage berät der Europäische Rat über prioritäre Maßnahmen für die Europäische Union. Die nationalen Regierungen legen bis Ende April ihre nationalen Reformprogramme sowie ihre Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme vor. Die Kommission erarbeitet auf dieser Basis bis Juni für jeden Mitgliedstaat länderspezifische Empfehlungen, die nach Beratung in den Gremien vom Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) beschlossen und vom Europäischen Rat gebilligt werden. Die Empfehlungen sollen von den Mitgliedstaaten anschließend bei der Aufstellung ihrer nationalen Haushalte berücksichtigt werden.

In der zweiten Jahreshälfte schließt sich die haushaltspolitische Koordinierung der Mitgliedstaaten an. Das Europäische Parlament und der Rat haben mit zwei weiteren Verordnungen für den Euro-Währungsraum (sogenanntes Twopack)[144] die Voraussetzungen für eine Überprüfung der nationalen Haushaltsplanungen und eine strengere Haushaltsüberwachung geschaffen. Die Mitgliedstaaten der Eurozone legen der Europäischen Kommission jährlich im Oktober eine aktuelle Übersicht über die Haushaltsplanung für das nächste Jahr vor. Die Kommission kann verlangen, den Haushaltsplan abzuändern.

---

142 Das Europäische Semester ist mit der Verordnung (EU) 1175/2011 im SWP institutionalisiert; zum Europäischen Semester 2016 siehe auch BMF, Monatsbericht September, Seite 6 ff.

143 Für das Jahr 2016: „Jahreswachstumsbericht 2016 – Die wirtschaftliche Erholung konsolidieren und die Konvergenz fördern", Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank vom 26. November 2015, COM (2015) 690 final.

144 Verordnung (EG) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind, ABl. L 140 vom 27. Mai 2013; Verordnung (EG) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, ABl. L 140 vom 27. Mai 2013.

2.8.1.5 Europäisches Regelwerk muss konsequent umgesetzt werden

Das im Zuge der Wirtschafts- und Währungsunion aufgebaute Regelwerk hat über die Jahre einen Umfang und eine Komplexität erreicht, die der Einhaltung der Fiskalregeln eher abträglich ist. So hat der Europäische Rechnungshof (ERH) in einem Sonderbericht geprüft, ob die Europäische Kommission das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD) in angemessener Weise verwaltet. Zu diesem Zweck untersuchte er die VÜD, wie sie für Deutschland, Frankreich, Italien, Malta, die Tschechische Republik und Zypern zwischen April 2009 und Mai 2015 angewendet wurden. Er hat u. a. festgestellt, dass für das VÜD zwar detaillierte Vorschriften und Leitlinien vorhanden sind; bei der Anwendung dieser Vorschriften es aber an Kohärenz und Transparenz mangele.[145]

Einige Mitgliedstaaten befinden sich bereits seit der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise (2009/2010) in noch laufenden VÜD.[146] Nicht in allen Fällen ist abzusehen, wann sie ihre mittelfristigen Defizitziele wieder einhalten. Eine Reihe von Ländern weist zudem seit Jahren hohe Schuldenstandsquoten von über 90 % des BIP auf, ohne dass die nach dem Regelwerk erforderlichen nachhaltigen Absenkungen sichtbar wären. Die Komplexität des Verfahrens führt offenbar auch dazu, dass Konsolidierungsziele zur Erreichung einer als notwendig erachteten Tragfähigkeit im Laufe von VÜD nicht stringent durchgesetzt werden.

Der ERH hat auf Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse u. a. gefordert,
- durch Veröffentlichungen der in den VÜD erstellten Empfehlungen und Orientierungshilfen eine höhere Transparenz zu erreichen,
- die Entwicklung der Schuldenstandsquoten bei hoch verschuldeten Mitgliedstaaten stärker in den Fokus zu nehmen,
- die Überwachung der Einhaltung von Konsolidierungsvorgaben auch hinsichtlich der Umsetzung von Strukturreformen zu verstärken und ggf. bei Verstößen Sanktionen[147] zu verhängen.

Der Bundesrechnungshof hält diese Empfehlungen für geeignet, die Ernsthaftigkeit der Stabilitätsziele der europäischen Fiskalpolitik zu untermauern und das VÜD auch in der öffentlichen Wahrnehmung aufzuwerten. Vor diesem Hintergrund bleibt abzuwarten, wie die zuständigen EU-Gremien auf Verstöße in den laufenden Defizitverfahren reagieren werden.

---

145 Sonderbericht Nr. 10/2016 des Europäischen Rechnungshofes (ERH) „Weitere Verbesserungen sind erforderlich, um die wirksame Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu gewährleisten", www.eca.europa.eu.; die gleiche Einschätzung teilt die Deutsche Bundesbank, vgl. Monatsbericht Mai 2016, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen", Kasten: „Zur Entwicklung der öffentliche Finanzen im Euro-Gebiet" (S. 64–68).

146 Seit 2008: Vereinigtes Königreich; seit 2009: Frankreich, Griechenland, Irland, Portugal, Slowenien, Spanien; seit 2010: Zypern; seit 2014: Kroatien.

147 Denkbar sind hier Geldbußen bis 0,2 des BIP oder die Aussetzung von Zusagen für Strukturfondsmittel.

2.8.2 Quoten für Finanzierungssaldo und Schuldenstand

Seit dem Jahr 2000 haben sich die gesamtstaatlichen Quoten für den Finanzierungssaldo und den Schuldenstand in Deutschland wie im Folgenden dargestellt entwickelt:

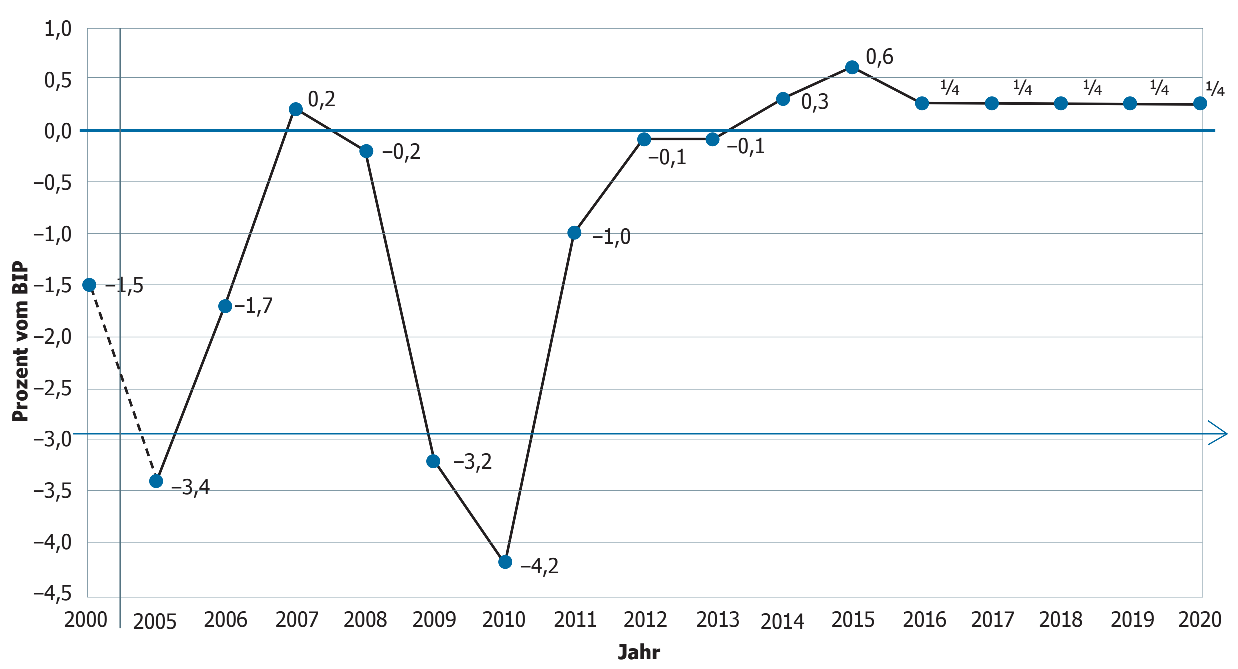
2.8.2.1 Quote für den Finanzierungssaldo

Im Jahr 2000 lag die Quote für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo mit –1,5 % des BIP noch unterhalb des europäischen Referenzwertes des EU-Vertrags für das Defizit von maximal 3 % des BIP. In den darauffolgenden Jahren überschritt sie die Obergrenze bis zum Jahr 2005 fortwährend. In den Jahren 2006 bis 2008 verbesserte sich der Finanzierungssaldo deutlich (vgl. Abbildung 2.12). Diese Entwicklung war allerdings nicht nachhaltig, denn in den Jahren 2009/10 verschlechterte sich die Quote vor allem aufgrund der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise rapide und erreichte im Jahr 2010 mit –4,2 % des BIP einen negativen Spitzenwert. Die öffentlichen Haushalte konnten die Folgen der Krise aber schnell überwinden: Bereits im Jahr 2011 verbesserte sich der Finanzierungssaldo auf –1,0 % des BIP und betrug in den Jahren 2012 und 2013 nur noch jeweils –0,1 % des BIP. In den Jahren 2014 und 2015 wurden sogar Überschüsse von 0,3 % bzw. 0,6 % des BIP erzielt. Für das Jahr 2016 rechnet das BMF nach seiner mittelfristigen Finanzprojektion der öffentlichen Haushalte vom 14. Juli 2016 mit einem Finanzierungsüberschuss von rund ¼ des BIP (auch in struktureller Abgrenzung).[148] Dieser Überschuss soll voraussichtlich in den Folgejahren bis 2020 bestehen bleiben (vgl. Abbildung 2.12). Damit wäre das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von maximal 0,5 % des BIP im Finanzplanungszeitraum nicht gefährdet. Deutschland würde hinsichtlich des Finanzierungssaldos die europäischen Vorgaben erfüllen.

148 BMF, Monatsbericht Juli 2016, S. 22 Tabelle 2.

Entwicklung der Quote für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo

Abbildung 2.12



Erläuterung:
Der Pfeil bildet den Referenzwert des EU-Vertrags für das nominale Defizit ab.
Im Jahr 2000: ohne Mobilfunkerlöse – inklusive dieses Effekts wies der Staatshaushalt einen Überschuss von 0,9 % des BIP auf.
Quelle: Für die Jahre ab 2016: Sommerprojektion des BMF.

Innerhalb der Europäischen Union nimmt Deutschland eine Spitzenposition ein: Nach der EU-Frühjahrsprognose kann für das Jahr 2017 außer Deutschland nur noch Luxemburg mit einem leichten Überschuss (0,1 % des BIP) beim öffentlichen Finanzierungssaldo rechnen. Demgegenüber verzeichnen die anderen Mitgliedstaaten insgesamt zwar auch überwiegend rückläufige Defizitquoten; sie liegen aber im Durchschnitt deutlich ungünstiger und zwar bei −1,9 % (2016) bzw. −1,6 % (2017) für die Eurozone sowie bei −2,1 % (2016) bzw. −1,8 % (2017) für die Europäische Union.[149]

2.8.2.1 Schuldenstandsquote

Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote erhöhte sich im Zeitraum 2000 bis 2010 mit leichter Erholung in den Jahren 2006 bis 2008 stetig und erreichte im Jahr 2010 mit 81,0 % des BIP ihren Höchstwert (vgl. Abbildung 2.13). Grund für den hohen Anstieg waren insbesondere die Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung. Nach einem Rückgang im Jahr 2011 ist die Schuldenstandsquote im Jahr 2012 nochmals leicht auf 79,6 % des BIP angestiegen. Dies ist im Wesentlichen auf die deutsche Beteiligung an weiteren Hilfsmaßnahmen zur Bekämpfung der

149 BMF, Monatsbericht August 2016, Übersichten zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung: Tabelle 15 sowie Kennzahlen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Tabelle 11.

europäischen Staatsschuldenkrise zurückzuführen (EFSF-Garantien[150] und Einzahlungen in den ESM – vgl. Nr. 2.6). Seitdem ist die Schuldenstandsquote rückläufig. Beigetragen haben hierzu rückläufige Defizite und teilweise Überschüsse in den öffentlichen Haushalten sowie die Rückführung der Portfolios in den zur Bewältigung der Finanzmarktkrise gegründeten Abwicklungsanstalten. Nach Einschätzung des BMF[151] wird die Schuldenstandsquote bis zum Jahresende 2016 auf 68 % des BIP zurückgehen. Sie würde dann immer noch über der des Jahres 2008 – dem Beginn der Finanzmarktkrise – von 64,9 % des BIP liegen. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2020 soll die Schuldenstandsquote auf 59 ¼ % des BIP sinken. Sie würde dann den Maastricht-Referenzwert von 60 % des BIP wieder unterschreiten.[152] Damit würde Deutschland die Vorgabe des SWP sowie des Fiskalvertrages (1/20-Regel) zur Rückführung der Schuldenstandsquote einhalten.

Dieses positive Szenario beruht auch zu einem Teil darauf, dass die Umsetzung des neuen Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) in die deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Herbst 2014 zu einer Erhöhung des Niveaus des nominalen BIP geführt hat. Als Folge hiervon sinkt die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote um rund zwei Prozentpunkte für den gesamten von der Revision betroffenen Zeitraum (ab 1991). Unabhängig hiervon ist der vorgesehene nachhaltige Abbau der Schuldenstandsquote notwendig, um die öffentlichen Haushalte auf absehbare Belastungen und Risiken vorzubereiten und damit zukunftsfester zu machen.

---

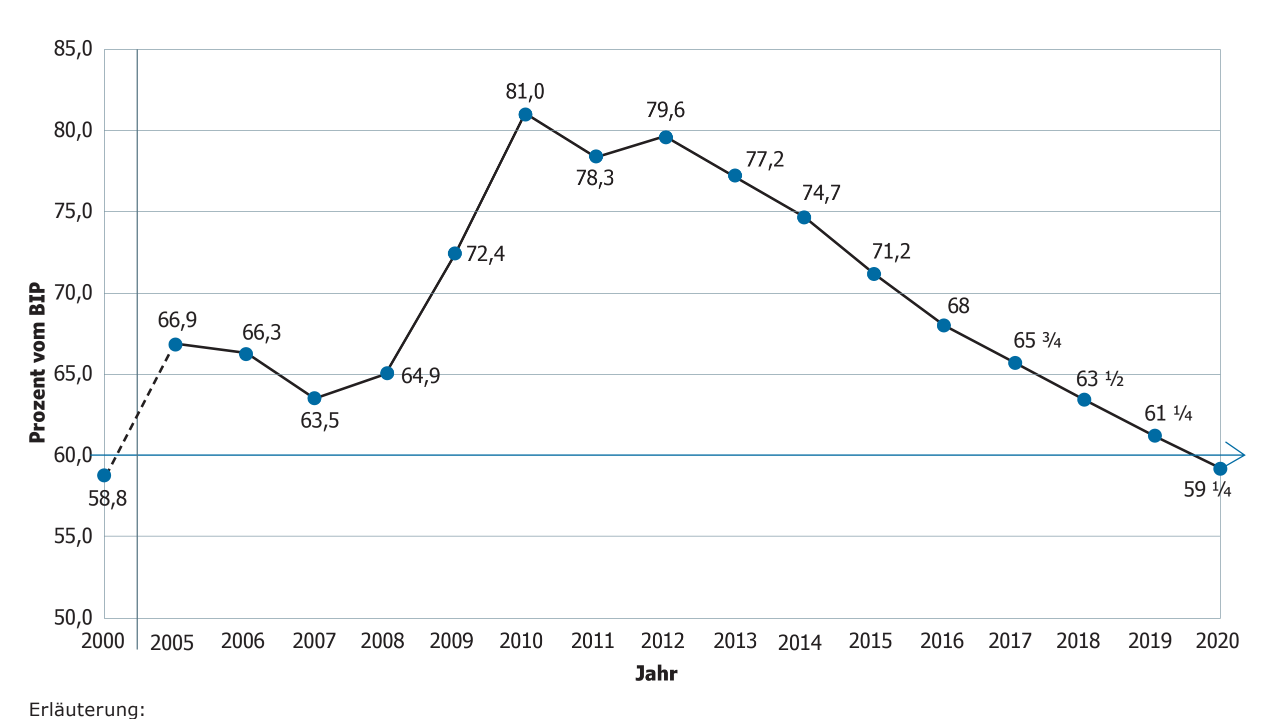
150 Die Mitgliedstaaten haben Garantien für Kredite der EFSF an Griechenland, Irland und Portugal übernommen, die anteilig im Maastricht-Schuldenstand der Geberländer erfasst werden. Dies liegt darin begründet, dass die EFSF keine internationale Institution ist und die Kreditvergabe daher statistisch den jeweiligen Geberländern zugerechnet wird.

151 Mittelfristige Finanzprojektion der öffentlichen Haushalte (Sommerprojektion des BMF), Monatsbericht Juli 2016, S. 22 Tabelle 2.

152 Bereinigt um die Effekte aus der Finanzmarkt- und der europäischen Staatsschuldenkrise (2015: 10,2 % des BIP) soll der Wert bereits zum Jahresende 2016 wieder unter 60 % des BIP liegen: vgl. Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung 2016, Nr. 4.5 und Abbildung 6.

Entwicklung der Schuldenstandsquote

Abbildung 2.13



Erläuterung:
Der Pfeil bildet den Referenzwert für die Schuldenstandsquote ab.
Quelle: Für die Jahre ab 2016: Sommerprojektion des BMF.

Auch bei der Schuldenstandsquote entwickeln sich die deutschen Haushalte im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten günstig: Nach der EU-Frühjahrsprognose verzeichnen die Mitgliedstaaten insgesamt rückläufige Schuldenstandsquoten; sie liegen aber im Durchschnitt auf deutlich höherem Niveau und zwar bei 92,2 % (2016) bzw. 91,1 % des BIP (2017) für die Eurozone sowie bei 86,4 % (2016) bzw. 85,5 % des BIP (2017) für die Europäische Union.[153]

2.8.3 Empfehlungen des Rates der Europäischen Union für 2016/2017

Im Frühjahr 2016 übermittelte die Bundesregierung der Europäischen Kommission ihr aktualisiertes deutsches Stabilitätsprogramm 2016 und das Nationale Reformprogramm 2016 zur Bewertung. Für Deutschland hat der Rat der Europäischen Union auf Basis der Vorschläge der Europäischen Kommission u. a. folgende finanzwirtschaftlich relevanten Empfehlungen für den Zeitraum 2016 und 2017 gegeben[154]: Danach soll Deutschland insbesondere

153 BMF, Monatsbericht Juni 2016, Übersichten zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung: Tabelle 16 sowie Kennzahlen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Tabelle 11.

154 Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2016 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2016 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2016, C299//19 vom 18. August 2016.

- einen nachhaltigen Aufwärtstrend bei den öffentlichen Investitionen, insbesondere bei Infrastruktur, Bildung, Forschung und Innovation, erzielen, wobei das mittelfristige Haushaltsziel eingehalten wird;
- die Gestaltung der föderalen Finanzbeziehungen verbessern, um öffentliche Investitionen, insbesondere auf kommunaler Ebene, zu erhöhen;
- Ineffizienzen im Steuersystem abbauen, insbesondere indem es die Unternehmensbesteuerung und die kommunale Gewerbesteuer überprüft, die Steuerverwaltung modernisiert und den regulatorischen Rahmen für Risikokapital überprüft;
- mehr Anreize für einen späteren Renteneintritt setzen und negative Arbeitsanreize für Zweitverdiener abbauen, die hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdienende senken und den Übergang aus Minijobs in reguläre Beschäftigungsverhältnisse erleichtern.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes können die Empfehlungen zu den föderalen Finanzbeziehungen und zur Steuersystematik helfen, die Tragfähigkeit und die Finanzstabilität der öffentlichen Haushalte zu stützen. Hinsichtlich der empfohlenen Stärkung investiver Aufgaben ist darauf hinzuweisen, dass auch der Bundesrechnungshof seit vielen Jahren eine strukturelle Verbesserung der Ausgabenstruktur befürwortet. Allerdings sind die haushaltspolitischen Spielräume mit Blick auf die bestehenden finanzwirtschaftlichen Herausforderungen (vgl. Nr. 2.1.5) weitgehend aufgezehrt, sodass Mittel umgeschichtet werden müssten. Die von der Bundesregierung avisierte Rückführung des immer noch zu hohen Schuldenstandes darf nicht durch kreditfinanzierte zusätzliche Ausgabenprogramme gefährdet werden.

2.8.4 Umsetzung der europäischen Stabilitätsverpflichtungen

Bund und Länder haben ihre gemeinsamen Verpflichtungen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin (Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz) im Wesentlichen durch folgende Regelungen umgesetzt:

(1) Artikel 109 Grundgesetz enthält den Regelungsrahmen für eine nationale Schuldenbremse in den Haushalten von Bund und Ländern, um die Vorgaben des reformierten SWP und des Fiskalvertrages einzuhalten. Die neue Kreditgrenze für den Bund wurde in Artikel 115 Grundgesetz verankert.

(2) Im Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages wurden – entsprechend der Vorgabe des Fiskalvertrages – 0,5 % des BIP als Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit festgelegt. Diese in

§ 51 Absatz 2 Haushaltsgrundsätzegesetz normierte gesamtstaatliche Obergrenze für das strukturelle Defizit bindet neben Bund und Ländern auch die Sozialversicherungen und die Gemeinden.[155]

(3) Durch ein innerstaatliches Frühwarnsystem sollen Haushaltsnotlagen von Bund und Ländern vermieden werden. Wesentlicher Akteur des Frühwarnsystems ist der Stabilitätsrat. Er ist bei der Bundesregierung eingerichtet (Mitglieder: Bundesminister der Finanzen, Bundesminister für Wirtschaft und Energie sowie Landesfinanzministerinnen und -minister). Zentrale Aufgabe des Stabilitätsrats ist es, fortlaufend zu überwachen, ob die Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits durch Bund und Länder eingehalten wird. Der Prüfungszeitraum umfasst den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Hierdurch soll der Stabilitätsrat die Gefahr einer drohenden Haushaltsnotlage möglichst früh erkennen, damit die betroffene Gebietskörperschaft rechtzeitig Gegenmaßnahmen ergreifen kann. Zu seiner Unterstützung ist ein unabhängiger Beirat aus neun Mitgliedern eingerichtet worden, u. a. aus je einer Vertreterin oder einem Vertreter der Deutschen Bundesbank, des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Forschungsinstitute.

(4) Auf Grundlage einer Schätzung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos überprüft der Stabilitätsrat zweimal jährlich die Einhaltung der Defizitobergrenze. Ggf. empfiehlt er Maßnahmen, die geeignet sind, ein überhöhtes Finanzierungsdefizit zu beseitigen. Seine Empfehlungen übermittelt er der Bundesregierung und den Landesregierungen zur Weiterleitung an die jeweiligen Parlamente. Der unabhängige Beirat begutachtet die Einhaltung der Obergrenze des gesamtstaatlichen Defizits und kann hierzu seinerseits Empfehlungen abgeben. Die Einschätzungen des Stabilitätsrats und Empfehlungen des Beirats werden veröffentlicht.

(5) Mit dem Stabilitätsrat und dem ihn unterstützenden Beirat hat der Gesetzgeber Gremien geschaffen, die grundsätzlich geeignet erscheinen, die Einhaltung der Defizitobergrenze gesamtstaatlich für den Staatssektor zu überwachen. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht wäre es wünschenswert, wenn der Stabilitätsrat die Kompetenz erhielte, zur besseren Durchsetzbarkeit seiner Empfehlungen Fehlverhalten zu sanktionieren.

(6) Die Europäische Kommission hat in ihrer Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands[156] erneut kritisiert, dass die makroökonomischen Prognosen, die der Übersicht zur Haushaltsplanung 2016 zu Grunde liegen, nicht von einer unabhängigen Einrichtung erstellt oder befürwortet

155 Der Bund übernimmt die Verantwortung für die Entwicklung der Sozialversicherungen, während die Länder für ihre Kommunen verantwortlich sind.

156 Stellungnahme der Europäischen Kommission vom 16. November 2015 zur Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands, C(2015) 8101 final.

worden sind.[157] Deutschland solle dringend sicherstellen, dass eine unabhängige Einrichtung hiermit betraut werde. Die Qualität der Prognosen bzw. Projektionen hat sie nicht bemängelt. Die Bundesregierung hat ihre Prüfung von Optionen für eine geeignete Anpassung des Verfahrens noch nicht abgeschlossen.[158]

2.8.5 Innerstaatliche Aufteilung von Finanzierungssaldo und Schuldenstand

Der Bund muss an der Einhaltung der europäischen Fiskalregeln und einer zielgerichteten Umsetzung des Haushaltsüberwachungsverfahrens ein besonderes Interesse haben. Seit Jahren hat er im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften einen deutlich höheren Anteil am gesamtstaatlichen Schuldenstand. Beim Finanzierungssaldo hat sich dies nach dem Jahr 2013 geändert: die Haushalte 2014 und 2015 weisen bessere Abschlüsse als die der anderen Gebietskörperschaften aus.

(1) Die Entwicklung beim Finanzierungssaldo ist dadurch gekennzeichnet, dass der Bund auch in „guten Haushaltsjahren“ vergleichsweise hohe Defizite verzeichnete, während die Gesamtheit der Länder und Gemeinden teilweise sogar Überschüsse auswies (vgl. Tabelle 2.14). Das verbesserte Jahresergebnis des Bundes 2013 war wesentlich dem positiven Finanzierungssaldo in der Sozialversicherung zu verdanken. Im Haushaltsjahr 2014 wendete sich der Trend: Während der Bund einen Überschuss erzielte (8,6 Mrd. Euro), wiesen Länder und Gemeinden negative Finanzierungssalden auf (insgesamt: –3,4 Mrd. Euro). Im Jahr 2015 erwirtschafteten erstmals alle staatlichen Ebenen ein positives Ergebnis: Der Bund erzielte einen Überschuss von 9,4 Mrd. Euro, der über dem der Länder und Gemeinden von insgesamt 5,7 Mrd. Euro lag. Der hohe staatliche Überschuss von 22,6 Mrd. Euro wurde insbesondere durch die stabile wirtschaftliche Lage mit steigenden Steuereinnahmen und das weiterhin niedrige Zinsniveau begünstigt.

157 Verordnung (EU) 473/2013 vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet.

158 Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung 2016, Nr. 3.1.

Finanzierungssaldo in den öffentlichen Haushalten

Tabelle 2.14

Jahr	Finanzierungs-saldo Staat	davon: Bund	davon: Sozialversicherung	davon: Länder	davon: Gemeinden
	in Mrd. Euro				
2007	**–4,7**	–16,9	10,2	2,8	8,5
2008	**–4,5**	–16,1	6,4	–1,5	6,7
2009	**–79,6**	–40,5	–14,4	–19,5	–5,1
2010	**–108,9**	–84,1	3,8	–20,6	–8,1
2011	**–25,9**	–29,4	15,3	–11,4	–0,3
2012	**–1,4**	–16,1	18,4	–5,9	2,2
2013	**–5,7**	–8,1	5,3	–3,1	0,2
2014	**8,1**	8,6	3,0	–0,9	–2,5
2015	**22,6**	10,7	2,5	4,7	4,7

Erläuterung:
Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010. Rundungsdifferenzen möglich.
Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihe Finanzierungssaldo gem. Maastricht-Vertrag, Stand 21. September 2016, und Monatsbericht September 2016, Statistischer Teil, X. Öffentliche Finanzen in Deutschland, Tabelle 1. Die Werte für die Jahre 2013 bis 2015 sind vorläufig.

(2) Bei der öffentlichen Verschuldung schneidet der Bund im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften nach wie vor schlechter ab (vgl. Tabelle 2.15). Bei einem gesamtstaatlichen Maastricht-Schuldenstand zum Jahresende 2015 von 2,15 Billionen Euro entfallen fast 1,4 Billionen Euro[159] auf den Bund. Der Anteil des Bundes am Maastricht-Schuldenstand erhöhte sich im Jahr 2010 gegenüber den Vorjahren um rund drei Prozentpunkte und bewegt sich seitdem weiter auf diesem hohen Niveau. Grund für diese Entwicklung ist, dass die Maßnahmen zur Abwehr der Finanzmarktkrise und der europäischen Staatsschuldenkrise überwiegend zulasten des Bundes gegangen sind.

159 Der Schuldenstand des Bundes nach der für den Maastricht-Vertrag maßgeblichen Berechnung liegt um bis zu vier BIP-Punkte über den in der Haushaltsrechnung des Bundes ausgewiesenen Kreditmarktschulden, da zu diesen Schulden insbesondere die Kassenverstärkungskredite, die sog. Platzhaltergeschäfte, der Münzumlauf sowie die Hilfsmaßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums hinzugerechnet werden – vgl. dazu Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2015, Fachserie 14, Reihe 5, Methodische Hinweise Nr. 6.

Schuldenstand in den öffentlichen Haushalten

Tabelle 2.15

Jahr	Schuldenstand	darunter: Bund	darunter: Länder	darunter: Gemeinden	Anteil Bund am Schuldenstand	Anteil Länder und Gemeinden am Schuldenstand
	in Mrd. Euro				in %	
2007	**1 597**	981	504	127	*61,4*	*39,5*
2008	**1 663**	1 011	540	128	*60,8*	*40,2*
2009	**1 782**	1 080	583	133	*60,6*	*40,2*
2010	**2 090**	1 335	630	143	*63,9*	*37,0*
2011	**2 117**	1 342	644	147	*63,4*	*37,4*
2012	**2 193**	1 387	672	151	*63,2*	*37,5*
2013	**2 178**	1 390	651	154	*63,8*	*37,0*
2014	**2 178**	1 396	644	154	*64,1*	*36,6*
2015	**2 153**	1 372	647	155	*63,7*	*37,3*

Erläuterung:
Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010. Der gesamtstaatliche Schuldenstand umfasst auch die jeweiligen Extrahaushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherung. Er ist um die Schulden bereinigt, die die öffentlichen Haushalte untereinander aufgenommen haben. Rundungsdifferenzen möglich.
Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihe Schuldenstand (Maastricht-Abgrenzung), Stand 18. Juli 2016, und Monatsbericht September 2016, Statistischer Teil, X. Öffentliche Finanzen in Deutschland, Tabelle 1, www.bundesbank.de und eigene Berechnungen (Schuldenanteile).

Obwohl der Bund anteilig höhere Schuldenlasten als die Länder und Gemeinden trägt, entlastet er diese finanziell in zentralen Politikfeldern (vgl. Nrn. 2.1.5.3 und 2.1.5.4).[160] Neue Forderungen und Ansprüche an den Bund erheben die Länder insbesondere im Zuge der Flüchtlingssituation sowie hinsichtlich der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen alle Länder die Vorgaben der Schuldenbremse erfüllen. Um dies zu erreichen, erhalten die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein Konsolidierungshilfen von jährlich 800 Mio. Euro.[161] An diesen Hilfen von insgesamt 7,2 Mrd. Euro (2011 bis 2019) beteiligt sich der Bund ebenfalls hälftig.

Angesichts seiner eigenen umfänglichen Herausforderungen erscheinen die Handlungsspielräume des Bundes für zusätzliche finanzielle Zugeständnisse an die anderen Gebietskörperschaften begrenzt. Der Bund muss sich darauf

160 Dazu im Einzelnen: Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Januar 2015.
161 Auf Bremen entfallen hiervon jährlich 300 Mio. Euro, auf das Saarland 260 Mio. Euro und auf die drei übrigen Länder jeweils 80 Mio. Euro.

konzentrieren, die langfristige Tragfähigkeit seines Haushalts sicherzustellen. Damit würde er dazu beitragen, dass Deutschland auch weiterhin seine Aufgabe als finanzwirtschaftlicher Stabilitätsanker in Europa erfüllt.

Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

3 Bund kontrolliert den Erfolg seiner Unternehmensbeteiligungen nicht ausreichend (Bundesministerium der Finanzen (BMF))

3.0

Die Beteiligungsverwaltungen des Bundes haben nicht ausreichend geprüft, ob private Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist, ihren angestrebten Zweck erreichen. Mehrere Beteiligungsverwaltungen versäumten es zudem, eine fortwährende Kontrolle des Unternehmenserfolgs sicherzustellen. Auch ließen Beteiligungsverwaltungen mehrfach Zielvereinbarungen mit den Geschäftsleitungen zu, die nicht messbar waren oder sich nicht genug am Erfolg der Unternehmen orientierten. Das BMF sollte den Beteiligungsverwaltungen einen Standard für die Erfolgskontrolle anbieten und für Zielvereinbarungen klarere Vorgaben machen.

3.1

Beteiligung des Bundes an privaten Unternehmen
Der Bund und seine Sondervermögen können sich an privaten Unternehmen beteiligen. Voraussetzung ist, dass ein wichtiges Interesse des Bundes vorliegt und der Bund den von ihm angestrebten Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen kann (§ 65 BHO). Zum 31. Dezember 2014 war der Bund an 60 Unternehmen unmittelbar und an 566 Unternehmen mittelbar beteiligt. Die Unternehmensbeteiligungen (Beteiligungen) des Bundes waren zu diesem Zeitpunkt mit rund 29 Mrd. Euro bewertet.

Um seine Beteiligungen zu steuern, hat der Bund bei den jeweils zuständigen Bundesministerien Beteiligungsverwaltungen eingerichtet. Diese haben regelmäßig und für jede einzelne Beteiligung zu beurteilen, ob ein Interesse des Bundes an der Beteiligung besteht und ob das Unternehmen den Beteiligungszweck erreicht. Hierfür haben sie eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Daneben entsendet der Bund Vertreter in das Überwachungsorgan des Unternehmens, beispielsweise in den Aufsichtsrat. Die Beteiligungsverwaltungen sollen diese Vertreter unterstützen.

Als Vorgabe für die Arbeit der Beteiligungsverwaltungen hat das BMF „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes" veröffentlicht. Nicht enthalten ist in diesem Regelwerk, dass die Beteiligungsverwaltungen zur Erfolgskontrolle Soll/Ist-Vergleiche der Unternehmensplanung mit den tatsächlichen Ergebnissen heranzuziehen haben.

Kontrolle des Unternehmenserfolgs

Für eine Kontrolle des Unternehmenserfolgs ist es notwendig, dass die Geschäftsleitung eine Unternehmensplanung erarbeitet, diese fortwährend auf Basis von Soll/Ist-Vergleichen mit den tatsächlichen Ergebnissen vergleicht und bei Bedarf gegensteuert. Die Beteiligungsverwaltungen können auf dieser Grundlage den Unternehmenserfolg auch mit Blick auf das Bundesinteresse bewerten. Dabei sollen sie den Vertretern des Bundes in den Überwachungsorganen zuarbeiten. In seinen Prüfungen stellte der Bundesrechnungshof Mängel bei der Erfolgskontrolle fest. So ließen die Beteiligungsverwaltungen beispielsweise zu, dass

- zwei Geschäftsleitungen in ihren Unternehmensplanungen die Kosten für eigene Leistungen nicht transparent darstellten,
- eine Geschäftsleitung dem Überwachungsorgan einerseits und den Gesellschaftern andererseits voneinander abweichende Unternehmensplanungen vorlegte,
- ein Vertreter des Bundes im Überwachungsorgan die Unternehmensplanung zur Kenntnis nahm, ohne sich zuvor eine inhaltliche Bewertung der Beteiligungsverwaltung vorlegen zu lassen,
- in den Berichten einer Geschäftsleitung an ihr Überwachungsorgan dauerhaft Soll/Ist-Vergleiche zwischen der Unternehmensplanung und den tatsächlichen Ergebnissen fehlten und
- die Berichte einer Geschäftsleitung sich über Jahre hinweg auf reine Tätigkeitsbeschreibungen beschränkten, anstatt den Erfolg des Unternehmens zu bewerten.

In zwei Fällen erhielten die Unternehmen ihre Aufträge direkt von dem Bundesministerium, das auch die Beteiligungsverwaltung stellte. Trotzdem sahen sich die Beteiligungsverwaltungen nicht in der Lage, den Erfolg der Unternehmen zu bewerten. Dies sei Aufgabe der Fachabteilungen. Da auch diese sich für nicht zuständig erklärten, fand keine Erfolgskontrolle statt. Gleichwohl erklärten die Beteiligungsverwaltungen regelmäßig, das Bundesinteresse an der Beteiligung bestehe fort.

Zielvereinbarungen mit der Geschäftsleitung

Zielvereinbarungen mit der Geschäftsleitung sollen die Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter motivieren, die Unternehmensziele zu erreichen. Der variable Anteil ihrer Vergütung wird daran gekoppelt, inwieweit sie die vereinbarten Ziele erreichen. Die Beteiligungsverwaltungen sollen darauf hinwirken, dass die Zielvereinbarungen mit dem Interesse des Bundes an der Beteiligung übereinstimmen. Auch hierbei hat der Bundesrechnungshof Mängel festgestellt. So ließen die Beteiligungsverwaltungen zu, dass

- in mehreren Fällen keine objektiv messbaren Ziele vereinbart wurden,
- mehrere Zielvereinbarungen nur solche Pflichten einer Geschäftsleitung enthielten, die üblicherweise mit dem Grundgehalt abgegolten werden,
- in mehreren Fällen Ziele erst nach Beginn des Geschäftsjahres vereinbart wurden, was die von einer Zielvereinbarung erwartete Steuerungs- und Anreizfunktion beeinträchtigte,

- in einem Fall das Verfehlen eines wesentlichen Zieles aus der Zielvereinbarung nicht sanktioniert wurde, weil nach Ansicht der Geschäftsleitung dieses Ziel nicht durch ihre Leistung beeinflussbar war und
- ein Mitglied der Geschäftsleitung aufgrund des Vergütungssytems eine erfolgsabhängige Vergütung erhielt, obwohl sein Geschäftsbereich hohe Verluste erwirtschaftet hatte und das Mitglied kurz darauf entlassen wurde.

3.2

Die Beteiligungsverwaltungen des Bundes müssen darauf achten, dass der Bund mit seinen Beteiligungen im Bundesinteresse liegende Aufgaben wirtschaftlich erfüllt. Der Bundesrechnungshof hat Mängel festgestellt, insbesondere bei der Kontrolle des Unternehmenserfolgs und bei der Vereinbarung von Zielen mit den Geschäftsleitungen.

Die „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes" haben sich aus Sicht des Bundesrechnungshofes insgesamt bewährt. Sie sollten jedoch um Regelungen zur Erfolgskontrolle erweitert werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMF daher, einen Standard für die Erfolgskontrolle des Bundes bei seinen Beteiligungen zu erstellen. Ein solcher Standard sollte auch die Kontrolle des Unternehmenserfolgs durch fortwährende Soll/Ist-Vergleiche von Unternehmensplanung und tatsächlichem Ergebnis fordern. Zudem sollte er Vorgaben für Zielvereinbarungen mit der Geschäftsleitung enthalten. Der Standard könnte insbesondere den Beteiligungsverwaltungen zu kleineren Beteiligungen des Bundes als Maßstab dienen.

3.3

Das BMF hat erklärt, es entwickele aktuell ein „Standardisiertes Beteiligungsmonitoring". Dabei sollten die Beteiligungsverwaltungen jährlich Unternehmenskennzahlen der letzten fünf Jahre in einem Datenblatt zusammenstellen. Dazu sollten sie Aussagen zu Besonderheiten des Unternehmens sowie Risiken treffen.

Zu Zielvereinbarungen mit der Geschäftsleitung würden die „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes" bereits hinreichende Vorgaben enthalten. Gleichwohl teile man die Kritik des Bundesrechnungshofes an den geprüften Zielvereinbarungen.

Das BMF hat zugesagt, die Themen „Erfolgskontrolle" und „Zielvereinbarungen" in seinen Schulungen der Vertreter des Bundes in den Überwachungsorganen und der Beteiligungsverwaltungen zu vertiefen. Auch wolle es beide Themen im jährlichen Treffen der Beteiligungsreferenten ansprechen. Die Ergebnisse werde es in einem Schreiben an die Bundesministerien festhalten.

3.4

Der Bundesrechnungshof hält die Ankündigungen des BMF für unzureichend. So genügt das im Entwurf vorgestellte „Standardisierte Beteiligungsmonitoring" nicht den Anforderungen an eine fortwährende Erfolgskontrolle, da es grundsätzlich nur jährlich erstellt werden soll. Zudem stellt es überwiegend Ist-Zahlen des Unternehmens dar, ohne diese an den Unternehmensplanungen zu messen. Bei Zielvereinbarungen haben die „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes" nicht ausgereicht, um die durch den Bundesrechnungshof festgestellten Fehler zu verhindern.

Der Bundesrechnungshof sieht in den Vorschlägen des BMF, die Themen „Erfolgskontrolle" und „Zielvereinbarung" mit den Beteiligungsverwaltungen zu erörtern und die Ergebnisse in einem Ressortrundschreiben zu verbreiten, einen ersten Schritt in die richtige Richtung. Gleichwohl hält er daran fest, dass das BMF die Kontrolle des Unternehmenserfolgs durch fortwährende Soll/Ist-Vergleiche von Unternehmensplanung und tatsächlichem Ergebnis in seine „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes" als Aufgabe der Beteiligungsverwaltung aufnehmen sollte. Zu Zielvereinbarungen sollte das BMF klarere Vorgaben entwickeln, die insbesondere die Messbarkeit solcher Vereinbarungen enthalten.

Bundespräsident und Bundespräsidialamt

(Einzelplan 01)

4 Entwicklung des Einzelplans 01

4.1 Überblick

Der Bundespräsident ist das Staatsoberhaupt und der höchste Repräsentant der Bundesrepublik Deutschland. Bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützt ihn das Bundespräsidialamt. Im Einzelplan 01 sind die Einnahmen und Ausgaben für den Bundespräsidenten und das Bundespräsidialamt veranschlagt. Der Bundespräsident verfügt über jeweils einen Dienstsitz in Berlin und Bonn. Im Jahr 2015 hatte das Bundespräsidialamt 179 Planstellen und Stellen. Zum Bundespräsidialamt gehören auch die Büros der ehemaligen Bundespräsidenten. Diesen waren 13 Planstellen und Stellen zugewiesen.

Für das Jahr 2015 lagen die Gesamtausgaben im Einzelplan 01 bei 35 Mio. Euro. Darin enthalten sind auch die Ausgaben für das Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) von 1,8 Mio. Euro (vgl. Nr. 4.3.2). Im Jahr 2015 hatte das Büro der GWK 19 Planstellen und Stellen.

Einen Überblick über die Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans 01 gibt Tabelle 4.1.

Übersicht über den Einzelplan 01 Bundespräsident und Bundespräsidialamt

Tabelle 4.1

	2015 Soll	2015 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2016 Soll	2017 Haushalts-entwurf	Verände-rung 2016/2017[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	33,7	35,0	1,2	34,3	36,1	*5,2*
darunter:						
▪ Bundespräsident und Bundespräsidialamt	31,8	33,1	1,3	32,4	34,0	*5,0*
davon:						
▪ Personalausgaben	18,1	17,9	–0,2	18,2	19,4	*6,3*
davon:						
Versorgungsausgaben[c]	5,3	5,1	–0,2	5,4	5,9	*9,5*
▪ Unterhalt und Bewirtschaftung von Grundstücken und Gebäu-den, Mieten	4,2	4,9	0,7	4,2	3,9	*–6,8*
▪ Reisen, Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit	3,4	3,1	–0,3	3,9	3,8	*–3,4*
▪ Wohltätige Zwecke	3,6	4,8[d]	1,1[d]	3,6	3,6	*0*
▪ Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz	1,9	1,8	–0,1	1,9	2,1	*8,4*
davon:						
▪ Personalausgaben	1,3	1,2	–0,1	1,3	1,3	*2,1*
Einnahmen des Einzelplans	0,2	1,4[d]	1,2[d]	0,2	0,2	*0*
Verpflichtungsermächtigungen	0[e]	0	0	0	0	*0*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	198	192[f]	–6	196[g]	202	*3,0*

Erläuterungen:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
c Einschließlich der Versorgungsausgaben des Büros der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz.
d Insbesondere Zweckgebundene Zahlungen der Länder für ihren Anteil an der Deutschen Künstlerhilfe.
e Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
f Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.
g Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 196 Planstellen/Stellen.
Quelle: Einzelplan 01. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

4.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Personalausgaben des Einzelplans 01 hatten im Jahr 2015 mit 19,2 Mio. Euro (rund 55 %) den größten Anteil an den Gesamtausgaben. Davon entfielen 14,1 Mio. Euro auf Besoldung und Vergütung und 5,1 Mio. Euro auf Versorgungsausgaben. Weitere Ausgabenschwerpunkte waren mit 8,3 Mio. Euro (rund 24 %) die sächlichen Verwaltungsausgaben und mit 5,2 Mio. Euro (rund 15 %) Zuweisungen und Zuschüsse.

Innerhalb von zehn Jahren erhöhten sich die Ausgaben des Einzelplans 01 von 25,4 Mio. Euro im Jahr 2006 auf 35 Mio. Euro im Jahr 2015. Dies ergibt eine Steigerung um 9,6 Mio. Euro (rund 38 %).

Nach § 1 des Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten erhalten Bundespräsidenten nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt in aller Regel einen Ehrensold auf Lebenszeit. Dieser entspricht der Höhe der Amtsbezüge des jeweils amtierenden Bundespräsidenten. Zusätzlich wird ein Ortszuschlag gewährt. Die Amtsbezüge des Bundespräsidenten werden jährlich mit dem Haushalt festgelegt; sie betrugen im Jahr 2015 226 000 Euro. Als Ortszuschlag werden abhängig vom Familienstand mindestens 12 000 Euro pro Jahr gezahlt.

Zudem erhalten die ehemaligen Bundespräsidenten bislang Büroräume, eine Büroleitung und weiteres Personal sowie ein personenbezogenes Dienstkraftfahrzeug mit Chefkraftfahrer auch zur privaten Nutzung. Anders als beim Ehrensold existiert hierfür keine gesetzliche Anspruchsgrundlage. Das Parlament schafft vielmehr alljährlich die Grundlage, indem es hierfür Haushaltsmittel bewilligt. Die Ausgaben für diese Ausstattung einschließlich Reisekosten variieren je nach Alter und persönlichem Bedarf der ehemaligen Bundespräsidenten. Sie lagen im Jahr 2015 zwischen jeweils 101 000 Euro und 394 000 Euro. Der Bundesrechnungshof prüft aktuell die Versorgung und Ausstattung der ehemaligen Bundespräsidenten. Das Bundespräsidialamt hat bereits während der noch laufenden Prüfung Maßnahmen ergriffen, um die Kosten zu senken.

4.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

4.3.1 Bundespräsident und Bundespräsidialamt

Im Haushaltsjahr 2015 betrugen die Gesamtausgaben für den Bundespräsidenten und das Bundespräsidialamt 33,1 Mio. Euro. Neben Personalausgaben waren dies insbesondere Ausgaben für folgende Bereiche:

Unterhalt und Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude, Mieten
Auf den Unterhalt und die Bewirtschaftung von Grundstücken und Gebäuden, sowie auf Mieten entfielen im Jahr 2015 Ausgaben von 4,9 Mio. Euro. Diese betrafen das Gebäude des Bundespräsidialamtes, das Schloss Bellevue und die Dienstvilla in Berlin sowie die Villa Hammerschmidt in Bonn mit ihrer Amtswoh-

nung. In den Ausgaben sind ferner 117 000 Euro für die Büromieten der ehemaligen Bundespräsidenten sowie die Kosten für Melde- und Notrufanlagen an deren privaten Wohnsitzen und Ferienhäusern enthalten.

Reisen, Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit
Der Bundespräsident nimmt zahlreiche repräsentative Aufgaben im In- und Ausland wahr. Das Bundespräsidialamt organisiert Veranstaltungen und betreibt Öffentlichkeitsarbeit. Darüber hinaus verleiht der Bundespräsident Orden und Ehrenzeichen für herausragende Leistungen. Im Jahr 2015 wurden für Reisen, Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit insgesamt 3,1 Mio. Euro verwendet.

Wohltätige Leistungen
Für wohltätige Leistungen gab der Bundespräsident 4,8 Mio. Euro aus. Er würdigt besondere Ereignisse und Leistungen; so übernimmt er z. B. die Ehrenpatenschaft für jedes siebte oder ein später geborenes Kind einer Familie. Er kann außerdem Bürgerinnen und Bürgern, die sich in besonderen Notlagen an ihn gewandt haben, eine finanzielle Unterstützung zukommen lassen. Sie wird ergänzend zu den regulären staatlichen Sozialleistungen gewährt. Weiter reicht er wiederkehrende oder einmalige Zahlungen an bedürftige Künstlerinnen und Künstler aus, die sich mit ihrem Werk um das kulturelle Ansehen Deutschlands verdient gemacht haben. Die Länder beteiligen sich hieran finanziell, im Jahr 2015 mit 1,1 Mio. Euro.

4.3.2 Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz

Die GWK ist eine Einrichtung von Bund und Ländern. Ihr gehören die für Wissenschaft und Forschung sowie die für Finanzen zuständigen Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren des Bundes und der Länder an. Sie koordiniert die gemeinsame Wissenschaftsförderung von Bund und Ländern.

Das Büro der GWK erledigt die laufenden Geschäfte und bereitet die Beratung der Gremien vor. Es hat seinen Sitz in Bonn. Überwiegend betreut die GWK Forschungseinrichtungen und Forschungsvorhaben, die aus dem Einzelplan 30 (Bundesministerium für Bildung und Forschung) finanziert werden. Daher gehören die Ausgaben für das Büro systematisch zum Bereich Bildung und Forschung. Sie sind jedoch nach Angaben des Bundespräsidialamtes aus Gründen der „Neutralität" im Einzelplan 01 veranschlagt.

4.4 Ausblick

Veränderungen bei den Ausgaben des Bundespräsidialamtes hängen oft eng mit einem Wechsel im Amt des Bundespräsidenten zusammen. Erfahrungsgemäß spiegelt sich der thematische Schwerpunkt jedes Bundespräsidenten in organisatorischen und personellen Maßnahmen wider, beispielsweise in der Einrichtung eines zusätzlichen Referates mit entsprechenden Aufgaben. Weiter fallen zum einen im jeweiligen Jahr der Amtseinführung einmalig Ausgaben für den Empfang

aus Anlass der Amtseinführung an. Ferner hat bislang die Ausstattung des jeweils vorherigen Amtsinhabers die Ausgaben im Einzelplan 01 dauerhaft erhöht (vgl. Nr. 4.2). Für das Jahr 2017 veranschlagte das Bundespräsidialamt 604 000 Euro für die Ausstattung des ausscheidenden Bundespräsidenten.

Deutscher Bundestag

(Einzelplan 02)

5 Entwicklung des Einzelplans 02

5.1 Überblick

Der Deutsche Bundestag ist die direkt gewählte Vertretung des Volkes. Er übt auf Bundesebene nach dem Prinzip der Gewaltenteilung unter Beachtung der Beteiligungsrechte des Bundesrates und der Bundesregierung die gesetzgebende Gewalt aus. Der Deutsche Bundestag kontrolliert die Regierungsarbeit und entscheidet über den Bundeshaushalt. Weiterhin ist er z. B. bei Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro zu beteiligen. Bewaffnete Einsätze der Bundeswehr im Ausland bedürfen seiner Zustimmung. Dem Deutschen Bundestag gehören in der 18. Wahlperiode, die am 22. Oktober 2013 begann, 630 Abgeordnete aus vier Fraktionen an (Stand: Juli 2016).

Der Deutsche Bundestag wird in seiner Arbeit durch eine Verwaltung unterstützt. Die Verwaltung des Deutschen Bundestages ist eine oberste Bundesbehörde. Sie untersteht dem Präsidenten des Deutschen Bundestages (Bundestagspräsident) und wird vom Direktor beim Deutschen Bundestag in dessen Auftrag geleitet. Sie hat rund 2 500 Beschäftigte. Die Ausgaben für den Deutschen Bundestag sind im Einzelplan 02 veranschlagt. Ebenfalls im Einzelplan 02 veranschlagt sind die Ausgaben für den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages, die Bundesversammlung und die deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Im Haushaltsjahr 2015 lagen die Gesamtausgaben bei 747,6 Mio. Euro. Einen Überblick gibt die Tabelle 5.1.

Übersicht über den Einzelplan 02
Deutscher Bundestag

Tabelle 5.1

	2015 Soll	2015 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2016 Soll	2017 Haushalts-entwurf	Verände-rung 2016/2017[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	801,5	747,6	–53,9	857,0	849,7	*–0,9*
darunter:						
▪ Deutscher Bundestag	740,0	690,4	–49,6	791,7	781,4	*–1,3*
davon:						
▪ Leistungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages	348,0	334,6	–13,3	378,6	389,5	*2,9*
▪ Ausgaben für Beschäftigte der Bundestagsverwaltung	149,7	139,3	–10,5	153,6	155,1	*1,0*
▪ Leistungen an die Bundestags-fraktionen	83,8	83,8	0	84,3	84,3	*0*
▪ Bewirtschaftung/Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden	53,3	49,8	–3,5	59,2	59,2	*0,1*
▪ Geschäftsbedarf, Geräte, Aus-stattung, Anlagen, Software für Gremien, Abgeordnete, Verwaltung und den IT-Bereich	32,2	19,8	–12,4	39,6	23,0	*–41,8*
▪ Mieten und Pachten	12,7	11,7	–1,0	12,7	13,2	*3,6*
▪ Besucherdienst, Ausstellungen, Veranstaltungen im Parlamentsviertel	11,5	10,6	–0,9	9,5	11,5	*20,6*
▪ Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages	4,3	4,0	–0,3	4,5	4,6	*0,6*
▪ Bundesversammlung	0	0	0	0	1,7	*–*
▪ Mitglieder des Europäischen Parlaments	6,7	6,2	–0,5	6,6	7,0	*4,6*
▪ Zentral veranschlagte Verwaltungsausgaben	50,5	47,0	–3,5	54,1	55,1	*1,8*
davon:						
▪ Öffentlichkeitsarbeit	9,2	8,8	–0,4	9,5	9,9	*4,3*
Einnahmen des Einzelplans	1,9	2,3	0,4	1,7	1,7	*2,6*
Verpflichtungsermächtigungen	49,4[c]	10,6	–38,8	19,5	26,8	*37,5*
	Planstellen/Stellen					**in %**
Personal	2 531	2 370[d]	–161	2 596[e]	2 613	*0,6*

Erläuterungen:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
d Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.
e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 2340 Planstellen/Stellen.
Quelle: Einzelplan 02. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

5.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Gesamtausgaben im Einzelplan 02 werden maßgeblich bestimmt durch die Ausgaben für Abgeordnete und ehemalige Abgeordnete, für die Beschäftigten der Bundestagsverwaltung und für die Bundestagsfraktionen. Vom Jahr 2011 bis zum Jahr 2015 sind sie kontinuierlich von 666,7 Mio. Euro auf 747,6 Mio. Euro und damit um rund 12 % gestiegen. Einen Überblick über die Entwicklung der Zahl der Bundestagsabgeordneten, der Planstellen und Stellen für die Beschäftigten der Bundestagsverwaltung und der Gesamtausgaben im Einzelplan 02 gibt Tabelle 5.2.

Entwicklung wesentlicher Eckdaten im Einzelplan 02 — Tabelle 5.2

	Haushaltsjahr				
	2011	2012	2013	2014	2015
Abgeordnete	620	620	620[a]/631[b]	631	630
Planstellen und Stellen (Soll) der Bundestagsverwaltung	2 439	2 491	2 527	2 544	2 531
Gesamtausgaben in Mio. Euro	666,7	674,2	711,4	715,9	747,6

Erläuterungen:
a 17. Wahlperiode bis 22. Oktober 2013.
b 18. Wahlperiode ab 22. Oktober 2013.
Quelle: Zahl der Abgeordneten und Stellen: Einzelplan 02 des jeweiligen Jahres; Gesamtausgaben: Haushaltsrechnung für das jeweilige Haushaltsjahr.

5.3 Wesentliche Ausgaben

5.3.1 Leistungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages

Die Leistungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages sind mit rund 45 % im Jahr 2015 der größte Ausgabenblock des Einzelplans 02. Die wesentlichen Leistungen daraus sind:

- Abgeordnetenentschädigung („Diät"),
- Amtsausstattung in Form von Geld- und Sachleistungen,
- Alters- und Hinterbliebenenversorgung,
- Zuschüsse zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen sowie einmalige Unterstützungen in besonderen Fällen und
- Übergangsgeld für ausgeschiedene Mitglieder des Deutschen Bundestages.

Die angemessene Entschädigung der Abgeordneten dient insbesondere der in Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz garantierten Freiheit des Mandats. Sie muss die Unabhängigkeit der Abgeordneten sichern. Dies hat das Bundesverfassungsge-

richt im Jahr 1975 im sogenannten „Diäten-Urteil" entschieden (BVerfGE 40, 296, 315 ff.). Die Abgeordnetenentschädigung wird monatlich ausgezahlt und ist von den Abgeordneten individuell zu versteuern. Im Jahr 2015 betrug sie 9 082 Euro.

Die Amtsausstattung besteht aus folgenden Geld- und Sachleistungen:

- Eine steuerfreie monatliche Kostenpauschale von 4 267 Euro im Jahr 2015 zum Ausgleich mandatsbezogener Aufwendungen, z. B. für die Wahlkreisbüros, für eine Zweitwohnung in Berlin oder für Repräsentationsaufgaben. Über die Verwendung der Pauschalen muss der oder die Abgeordnete keine Rechenschaft ablegen. Die Pauschale kann aber im Falle des Fehlens an Sitzungstagen des Parlaments gekürzt werden (§ 14 Abgeordnetengesetz). Sie wird jedes Jahr zum 1. Januar an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten angepasst.
- Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Abgeordneten, die diese bei der parlamentarischen Arbeit unterstützen. Jedem Abgeordneten standen hierfür im Jahr 2015 maximal 202 164 Euro zur Verfügung. Urlaubs- und Weihnachtsgeld, der Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung sowie die Entgeltfortzahlung bei Krankheit oder Mutterschaft sind in diesem Höchstbetrag nicht enthalten. Diese Leistungen werden zusätzlich gewährt. Außerdem übernimmt die Bundestagsverwaltung sämtliche Aufgaben, die mit der Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Abgeordneten zusammenhängen. Hierzu zählen insbesondere die Gehaltsabrechnung und -auszahlung, die Anmeldung und Abführung der Sozialversicherungsbeiträge sowie der Lohnsteuer.
- Möblierte Büroräume am Sitz des Deutschen Bundestages in Berlin.
- Gegen Einzelnachweis können sich die Abgeordneten bis zu 12 000 Euro jährlich für den Geschäftsbedarf ihrer Büros und für Kommunikation erstatten lassen.
- Insgesamt vier Personalcomputer und zwei Laptops für die Büros in Berlin und im Wahlkreis, um das gemeinsame Informations- und Kommunikationssystem des Deutschen Bundestages zu nutzen.
- Die Nutzung der Fahrbereitschaft und der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages.
- Reisekostenerstattung bei Mandatsreisen sowie die freie Benutzung von Verkehrsmitteln der Deutschen Bahn AG und der Berliner Verkehrsbetriebe.

Einen Überblick über die Entwicklung der Leistungen gibt die Tabelle 5.3.

Ausgaben für Leistungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages

Tabelle 5.3

	Haushaltsjahr				
	2011	2012	2013	2014	2015
Summe aller Ausgaben für Mitglieder und ehemalige Mitglieder (in Mio. Euro)	288,8	296,8	308,7	320,5	334,6
Steigerung zum Vorjahr in %	*0,6*	*2,8*	*4,0*	*3,8*	*4,4*
darunter:			**in Mio. Euro**		
▪ Abgeordnetenentschädigung	54,1	56,0	59,8	61,0	65,7
▪ Kostenpauschale	29,1	29,4	31,8	31,1	31,5
▪ Aufwendungen für Beschäftigte von Abgeordneten	142,5	146,5	150,3	154,0	161,2
▪ Alters- und Hinterbliebenenversorgung	33,9	35,6	37,1	39,5	43,7
▪ Zuschüsse zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen sowie einmalige Unterstützungen nach § 28 Abgeordnetengesetz	7,2	7,0	7,1	7,9	8,5
▪ Übergangsgeld für ausgeschiedene Mitglieder des Deutschen Bundestages	1,5	0,6	3,0	6,4	1,1
▪ Geschäftsbedarf und Kommunikation	6,2	6,3	6,2	6,5	6,2
▪ Benutzung der Verkehrsmittel der Deutschen Bahn AG und der Berliner Verkehrsbetriebe	2,0	2,1	2,1	2,2	2,2
▪ Inlandsdienst- und Mandatsreisen	7,6	7,3	7,5	7,6	7,7

Quelle: Rechnung über den Haushalt für die einzelnen Haushaltsjahre, Einzelplan 02.

5.3.2 Leistungen an die Bundestagsfraktionen

Die Bundestagsfraktionen sind rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten im Deutschen Bundestag. Sie wirken mit an der Erfüllung der Aufgaben des Parlaments und haben daher Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt. Näheres regeln das Abgeordnetengesetz und die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

Die Fraktionsfinanzierung aus staatlichen Zuschüssen ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässig, da die Fraktionen „… als ständige Gliederungen des Deutschen Bundestages der organisierten Staatlichkeit eingefügt sind“. Danach tragen die Fraktionen dazu bei, die parlamentarische Arbeit zu steuern und zu erleichtern. Nach dieser Rechtsprechung organisieren sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern, bereiten gemeinsame Initiativen vor, stimmen diese aufeinander ab und unterstützen eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder. Für die Finanzierung dieser der Koordination

dienenden Parlamentsarbeit erhalten die Fraktionen zweckgebundene Zuschüsse. Dies hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1966 in seinem sogenannten ersten Parteienfinanzierungsurteil für zulässig erklärt (BVerfGE 20, 56, 104). Später bestätigte es seine Entscheidung u. a. in seinem sogenannten „Wüppesahl-Urteil" aus dem Jahr 1989 (BVerfGE 80, 188, 231).

Einen Überblick über die den Fraktionen in den Jahren 2011 bis 2015 gewährten Zuschüsse gibt die Tabelle 5.4. Die Bundestagsverwaltung zahlt die Mittel an die Fraktionen zur Selbstbewirtschaftung aus. Sie stehen damit über das jeweils laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung.

Außerdem stellt die Bundestagsverwaltung den Fraktionen Sachleistungen zur Verfügung. Hierzu gehören u. a. eingerichtete Büro- und Sitzungsräume am Sitz des Deutschen Bundestages, Kommunikationsanlagen, die Bibliothek sowie die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages.

Geldleistungen an Bundestagsfraktionen gemäß § 50 Absatz 1 Abgeordnetengesetz — Tabelle 5.4

Bundestagsfraktion	Haushaltsjahr				
	2011	2012	2013	2014	2015
	in Mio. Euro				
CDU/CSU	25,2	25,3	27,8	33,6	35,1
SPD	19,0	19,2	20,9	22,6	23,6
DIE LINKE.	12,2	12,3	12,6	12,1	12,6
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	11,5	11,5	12,0	11,9	12,5
Zwischensumme für die auch im 18. Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen	68,0	68,3	73,3	80,2	83,8
FDP	12,4	12,5	10,6[a]	–	–
Summe[b]	80,4	80,8	83,9	80,2	83,8
Steigerung zum Vorjahr in %[b]	*2,1*	*0,5*	*3,8*	*–4,4*	*4,5*

Erläuterungen:
a 1. Januar 2013 bis 22. Oktober 2013.
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
Quelle: Werte je Fraktion: Jährliche Bekanntmachungen der geprüften Rechnungen der Fraktionen im Deutschen Bundestag als Bundestagsdrucksache; Jahressummen: Rechnung über den Haushalt für die einzelnen Haushaltsjahre, Einzelplan 02.

5.3.3 Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages

Der Deutsche Bundestag beruft einen Wehrbeauftragten, der ihn bei der parlamentarischen Kontrolle der Streitkräfte unterstützt. Der Wehrbeauftragte soll möglichen Missständen innerhalb der Bundeswehr nachgehen. Nähere Regelungen hierzu enthält das Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages.

Die Beschäftigten, die den Wehrbeauftragten bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen, bilden eine Unterabteilung der Bundestagsverwaltung.

Im Jahr 2015 beliefen sich die Ausgaben für den Wehrbeauftragten auf 4 Mio. Euro. Für das Jahr 2016 sind 4,5 Mio. Euro vorgesehen, für das Jahr 2017 sind es 4,6 Mio. Euro (vgl. Tabelle 5.1).

5.3.4 Parteienfinanzierung

Das Grundgesetz weist den politischen Parteien in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 die Aufgabe zu, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Deshalb hat eine Partei Anspruch auf staatliche Teilfinanzierung, wenn sie folgende Kriterien erfüllt:

- Gesetzlich bestimmter Mindestanteil an gültigen Wählerstimmen bei der letzten Europa- oder Bundestagswahl oder einer Landtagswahl,
- fristgerechte Vorlage eines Rechenschaftsberichts beim Bundestagspräsidenten und
- daraus ersichtliche selbst erwirtschaftete Einnahmen.

Die hierfür erforderlichen Mittel des Bundes sind allerdings nicht im Einzelplan 02, sondern im Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung, Kapitel 6002 Titel 684 03) veranschlagt.

Die Höhe der staatlichen Mittel ist begrenzt. Die sogenannte „absolute Obergrenze“ nach § 18 Absatz 2 des Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz) wird seit dem Jahr 2013 jährlich angepasst. Sie betrug im Jahr 2015 159,2 Mio. Euro. Ihre Grundlage bildet ein vom Statistischen Bundesamt ermittelter Preisindex mit parteitypischen Ausgaben.

Der Bundestagspräsident überprüft die von den Parteien eingereichten Rechenschaftsberichte auf ihre formale und inhaltliche Richtigkeit. Er setzt die auf die einzelnen Parteien entfallenden Anteile der staatlichen Teilfinanzierung von Bund und Ländern fest. Dazu bestimmt er den Gesamtbetrag je Partei und die jeweiligen Länderanteile. Der Länderanteil beträgt 0,50 Euro für jede bei der letzten Landtagswahl erzielte Stimme der Partei (§ 19a Absatz 6 Parteiengesetz). Er wird aus den Landeshaushalten an die Landesverbände der Parteien ausgezahlt. Der Bund trägt den verbleibenden Anteil des Gesamtbetrags (Bundesanteil) und zahlt ihn an den Bundesverband der jeweiligen Partei aus.

Der Bundesrechnungshof prüft gemäß § 21 Parteiengesetz, inwieweit der Bundestagspräsident die staatlichen Mittel entsprechend den Vorschriften festgesetzt und ausgezahlt hat. Zudem prüft er, ob die Verfahren gemäß § 23a Parteiengesetz (Prüfung der Rechenschaftsberichte durch den Bundestagspräsidenten) ordnungsgemäß durchgeführt wurden. Einen Überblick über die Entwicklung der den Parteien gewährten staatlichen Mittel gibt Tabelle 5.5.

Staatliche Teilfinanzierung der Parteien gemäß § 18 Parteiengesetz

Tabelle 5.5

	Haushaltsjahr				
	2011	2012	2013	2014	2015
	in Mio. Euro				
Absolute Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung (§ 18 Absatz 2 Parteiengesetz)	141,9	150,8	154,1	156,7	159,2
Gesamtausgaben des Bundes und der Länder	141,9	150,6	153,3	156,7	159,2
davon:					
▪ Anteil des Bundes (Kap. 6002 Titel 684 03)	124,4	133,2	135,0	138,8	141,2
▪ Anteil der Länder	17,5	17,4	18,3	18,0	18,0

Quelle: Deutscher Bundestag – Parteienfinanzierung – Festsetzung staatlicher Mittel.

5.4 Ausblick

Im Jahr 2017 wird der 19. Deutsche Bundestag gewählt. Bereits im Jahr 2008 hatte das Bundesverfassungsgericht Regelungen des damaligen Wahlrechts zur Sitzverteilung bei Überhangmandaten für unzulässig erklärt (Urteil v. 3. Juli 2008 - 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07). Überhangmandate entstehen, wenn eine Partei mehr Direktmandate erringt, als ihr Abgeordnetensitze nach dem Ergebnis der Zweitstimmen zustehen. Die gesetzlich festgelegte Gesamtmitgliederzahl des Deutschen Bundestages von 598 wurde daher in der Vergangenheit regelmäßig um die Zahl der Überhangmandate überschritten. Die seit dem Jahr 2013 geltende Neuregelung sieht vor, dass die Gesamtzahl der Sitze des Deutschen Bundestages zum Ausgleich von Überhangmandaten erhöht wird. Bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag mussten vier Überhangmandate durch 29 Ausgleichsmandate kompensiert werden. In den beiden vorangegangenen Bundestagswahlen gab es 16 bzw. 24 Überhangmandate. Sollte sich in der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag wieder eine höhere Anzahl an Überhangmandaten ergeben, würden die daraus resultierenden Ausgleichsmandate zu deutlichen Mehrausgaben im Einzelplan 02 führen.

Bundesrat

(Einzelplan 03)

6 Entwicklung des Einzelplans 03

6.1 Überblick

Der Bundesrat ist eines der fünf ständigen Verfassungsorgane auf Bundesebene. Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit.

Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Landesregierungen. Die Länder haben je nach ihrer Einwohnerzahl zwischen drei und sechs Stimmen und entsenden ebenso viele Mitglieder. Im Jahr 2015 hatte der Bundesrat 69 ordentliche sowie 103 stellvertretende Mitglieder.

Die Plenarsitzungen des Bundesrates finden in der Regel elfmal im Jahr statt. Die Beschlüsse werden in 16 ständigen Ausschüssen vorbereitet.

Um die Bundesratsmitglieder bei ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen, ist beim Bundesrat ein Sekretariat eingerichtet. Dieses verfügte im Jahr 2015 über 193 Planstellen und Stellen.

Der Bundesrat hat seinen ersten Dienstsitz in Berlin und einen zweiten Dienstsitz in Bonn mit acht Beschäftigten.

Im Haushaltsjahr 2015 wurden aus dem Einzelplan 03 Gesamtausgaben von 23,9 Mio. Euro geleistet. Da es sich um einen reinen Verwaltungshaushalt handelt, sind Ausgabenschwerpunkte Personal- und sächliche Verwaltungsausgaben. Geringfügige Einnahmen erzielt der Bundesrat vor allem durch die Vermietung und Verpachtung von Räumen.

Eine Übersicht über die Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans 03 gibt die Tabelle 6.1.

Übersicht über den Einzelplan 03
Bundesrat

Tabelle 6.1

	2015 Soll	2015 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf	Veränderung 2016/2017[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	23,8	23,9	0,1	25,0	28,2	*12,7*
darunter:						
▪ Personalausgaben	15,1	15,1	0	15,5	16,3	*5,2*
davon:						
Versorgungsausgaben	2,8	2,8	0	2,9	3,2	*11,8*
▪ Verwaltungsausgaben	8,2	8,3	0,1	8,7	10,8	*24,3*
Einnahmen des Einzelplans	0,1	0,9	0,8	0,1	0,1	*40,6*
Verpflichtungsermächtigungen	0[c]	0	0	0	0	*0*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	193	176[d]	–17	196[e]	197	*1*

Erläuterungen:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
d Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.
e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 179 Planstellen/Stellen.
Quelle: Einzelplan 03. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

6.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Ausgaben im Einzelplan 03 stiegen in den Jahren 2006 bis 2015 von 18,9 Mio. auf 23,9 Mio. Euro. Im Jahr 2017 sollen die Ausgaben bis auf 28,2 Mio. Euro ansteigen.

6.3 Wesentliche Ausgaben

6.3.1 Personalausgaben

Der Bundesrat wendete im Jahr 2015 für Personal 15,1 Mio. Euro auf, davon 2,8 Mio. Euro für Versorgungsausgaben. Die Personalausgaben machen rund 63 % der Gesamtausgaben im Einzelplan 03 aus.

In diesen Personalausgaben enthalten sind auch die Ausgaben für Reisen der ordentlichen und stellvertretenden Bundesratsmitglieder sowie der Beauftragten der Landesregierungen, z. B. zu den Sitzungen des Bundesrates. Im Jahr 2015

verursachten die Reisen Ausgaben von 939 000 Euro. Dazu zählen auch 325 000 Euro für Jahresnetzkarten der Deutschen Bahn AG für die ordentlichen und stellvertretenden Bundesratsmitglieder.

6.3.2 Sächliche Verwaltungsausgaben

Die sächlichen Verwaltungsausgaben betrugen im Jahr 2015 mit 8,3 Mio. Euro mehr als ein Drittel des Gesamtansatzes. Ausgabenschwerpunkte waren die Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude, der Geschäftsbedarf, die Kostenbeiträge für Besuchergruppen, die Öffentlichkeitsarbeit und die Erstellung von Bundesratsdrucksachen.

6.4 Ausblick

Bis zum Jahr 2020 sollen die Gesamtausgaben im Einzelplan 03 auf 32,7 Mio. Euro ansteigen. Ursächlich hierfür sind in erster Linie investive Ausgaben für Sanierungsarbeiten und Umbauten in den Gebäuden des Bundesrates. Daneben soll auch ein neues Gebäude errichtet werden. Im Einzelplan 03 sollen hierfür allerdings nur Mittel für dessen Ausstattung veranschlagt werden. Im Jahr 2020 sind umfängliche Investitionen im IT-Bereich vorgesehen. Diese werden notwendig, weil auch im Sekretariat des Bundesrates die in der gesamten Bundesverwaltung vorgesehene vollständige elektronische Aktenführung eingeführt wird.

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

(Einzelplan 04)

7 Entwicklung des Einzelplans 04

7.1 Überblick

Aus dem Einzelplan 04 werden neben dem Bundeskanzleramt mehrere zentrale Stabsstellen und nachgeordnete Behörden der Bundesregierung sowie zahlreiche Zuwendungsempfänger finanziert.

Der Einzelplan 04 wurde mit dem Bundeshaushalt 2016 neu strukturiert, insbesondere durch die Bildung von drei Zentralkapiteln. Diese fassen jeweils den Geschäftsbereich des Bundeskanzleramtes, des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (BPA) und der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) zusammen.

Die Ausgaben aus dem Einzelplan 04 beliefen sich im Jahr 2015 auf 2,1 Mrd. Euro. Einen Überblick über Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans 04 gibt die Tabelle 7.1. Die Angaben für das Jahr 2015 sind an die ab dem Jahr 2016 veränderte Struktur angepasst.

Übersicht über den Einzelplan 04
Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

Tabelle 7.1

	2015 Soll	2015 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2016 Soll	2017 Haushalts-entwurf	Verände-rung 2016/2017[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	2 234,8	2 142,9	–91,9	2 413,1	2 481,4	*2,8*
darunter:						
▪ Zentral veranschlagte Verwaltungsausgaben des Geschäftsbereichs des Bundeskanzleramtes	61,8	60,8	–1,0	60,4	63,4	*5,0*
▪ Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt sowie sonstige Bewilligungen	75,2	74,6	–0,6	84,8	84,7	*–0,2*
▪ Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration	5,2	4,7	–0,4	26,0	27,0	*3,7*
▪ Bundesnachrichtendienst	615,6	557,8	–57,8	723,8	807,3	*11,5*
▪ Zentral veranschlagte Verwaltungsausgaben des Geschäftsbereichs des BPA	43,1	41,9	–1,2	31,4	49,8	*58,8*
▪ BPA	78,4	78,9	0,6	77,9	80,5	*3,3*
▪ Zentral veranschlagte Verwaltungsausgaben der BKM und des Geschäftsbereichs	18,8	18,9	0,1	14,8	16,2	*9,5*
▪ BKM	1 171,8	1 143,5	–28,4	1 224,9	1 180,0	*–3,7*
▪ Bundesarchiv	56,8	60,2	3,4	63,3	67,4	*6,6*
▪ Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	*0,0*
▪ Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR	107,2	100,6	–6,6	104,8	104,2	*–0,6*
Einnahmen des Einzelplans	3,2	6,6	3,4	42,2	2,9	*–93,2*
Verpflichtungsermächtigungen	382,1[c]	126,5	–255,6	974,0	608,9	*–37,5*
	Planstellen/Stellen					**in %**
Personal	3 718	3 478[d]	–240	3 748[e]	3 738	*–0,3*

Erläuterungen:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
d Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.
e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 3 450 Planstellen/Stellen.
Quelle: Einzelplan 04. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Einen Überblick über den Personalbestand der Behörden im Bereich des Einzelplans 04 gibt die Tabelle 7.2.

Übersicht der Planstellen und Stellen der Behörden im Bereich des Einzelplans 04 Tabelle 7.2

	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2015	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2016
Bundeskanzleramt	521	544
Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration	30	30
Bundesnachrichtendienst	k. A.	k. A.
BPA	442	447
BKM	215	220
Bundesarchiv	642	635
Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa	9	9
Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR	1 620	1 565
Summe[a]	**3 478**	**3 450**

Erläuterung:
a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
Quelle: Einzelplan 04: Haushaltsrechnung für das Jahr 2015 und Haushaltsplan für das Jahr 2016. Gesetzentwurf zum Haushaltsplan 2017.

7.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Ausgabenschwerpunkte des Einzelplans 04 liegen bei Zuweisungen und Zuschüssen sowie den sächlichen Verwaltungsausgaben. Im Jahr 2015 entfielen rund 43 % der Ausgaben auf Zuweisungen und Zuschüsse. Sie betrafen fast vollständig die Förderung der Kultur und der Geschichtsaufbereitung. Personalausgaben (ohne Bundesnachrichtendienst) machten rund 13 % der Ausgaben aus, die sächlichen Verwaltungsausgaben rund 33 %.

Im Jahr 2015 waren im Einzelplan 04 insgesamt 3 718 Planstellen und Stellen (Stellen) ausgebracht. Nahezu die Hälfte dieser Stellen (1 755) entfiel auf den Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU). Hinzu kamen 6 690 Stellen bei institutionellen Zuwendungsempfängern, die meisten davon im Kulturbereich.

7.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

7.3.1 Bundeskanzleramt

Die Bundeskanzlerin bestimmt die Richtlinien der Politik und leitet die Geschäfte der Bundesregierung. Das Bundeskanzleramt unterstützt die Bundeskanzlerin bei ihren Aufgaben. Es bereitet ihre Entscheidungen sowie die Kabinettsitzungen und die Beschlüsse der Bundesregierung vor. Darüber hinaus koordiniert es die Arbeit der Bundesministerien.

Das Bundeskanzleramt unterhält Dienstsitze in Berlin und Bonn (Palais Schaumburg). Von den insgesamt 521 Stellen entfallen 21 auf den Standort Bonn. Die Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsausgaben lagen im Jahr 2015 nach Angaben des Bundeskanzleramtes in Berlin bei rund 6 Mio. Euro, in Bonn unter 0,1 Mio. Euro. Das Palais Schaumburg soll seit dem Jahr 2013 saniert werden. Die Arbeiten werden nicht wie vorgesehen im Jahr 2017, sondern voraussichtlich erst Ende des Jahres 2018 abgeschlossen sein. Die geplanten Sanierungskosten stiegen von ursprünglich 6,5 Mio. Euro auf aktuell 10,4 Mio. Euro.

Nationaler Normenkontrollrat
Der Nationale Normenkontrollrat unterstützt die Bundesregierung beim Bürokratieabbau und bei einer besseren Rechtsetzung. Er hat zehn Mitglieder, die von einem Sekretariat mit 14 Beschäftigten unterstützt werden. Die Ausgaben für den Nationalen Normenkontrollrat beliefen sich im Jahr 2015 auf rund 420 000 Euro (ohne Personalkosten der Beschäftigten).

Ausgaben für das Gästehaus der Bundesregierung Schloss Meseberg
Die Bundesregierung nutzt das Schloss Meseberg als Gästehaus. Hierzu traf sie im Jahr 2005 mit der Eigentümerin eine Nutzungsvereinbarung für zunächst 20 Jahre. Die Bundesregierung investierte 13 Mio. Euro in das Anwesen, um die Sicherheits-, Haus- und Kommunikationstechnik ihren Bedürfnissen anzupassen. Im Jahr 2015 führte das Bundeskanzleramt auf Schloss Meseberg vier Veranstaltungen mit insgesamt 25 Übernachtungen durch. Die sächlichen Ausgaben betragen jährlich 0,5 Mio. Euro. Hinzu kommen Personalausgaben des Bundeskanzleramtes und Bewachungsausgaben der Bundespolizei von jährlich mindestens 1,25 Mio. Euro (finanziert aus Einzelplan 06) für die Sicherung des Objekts im Schichtbetrieb.

Stiftung Wissenschaft und Politik
Die Stiftung Wissenschaft und Politik führt im Benehmen mit dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung unabhängige wissenschaftliche Untersuchungen zur internationalen Politik sowie zur Außen- und Sicherheitspolitik durch. Die rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts hat ihren Sitz in Berlin. Sie erhielt als institutionelle Zuwendungsempfängerin des Bundeskanzleramtes im Jahr 2015 eine Zuwendung von 12,2 Mio. Euro und hatte 147 Stellen.

Rat für Nachhaltige Entwicklung
Der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) ist ein Beratungsgremium. Er soll Beiträge zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie entwickeln, Handlungsfelder und Projekte benennen und die öffentliche Diskussion über Nachhaltigkeit stärken. Das Bundeskanzleramt finanzierte die Geschäftsstelle des RNE im Jahr 2015 mit 3,8 Mio. Euro.

7.3.2 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung

Das BPA ist eine oberste Bundesbehörde und verfügte im Jahr 2015 über 487 Stellen. Es wird von einem Staatssekretär geleitet und untersteht unmittelbar der Bundeskanzlerin.

Das BPA koordiniert die ressortübergreifende Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und informiert die Öffentlichkeit und die Medien über die Arbeit der Bundesregierung. Weiter unterrichtet es die Bundesregierung sowie den Bundespräsidenten über die Nachrichtenlage und erforscht die öffentliche Meinung als Entscheidungshilfe für die politische Arbeit der Bundesregierung. Daneben organisiert und finanziert das BPA Informationsfahrten nach Berlin oder Straßburg für politisch interessierte Personen auf Einladung von Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Im Jahr 2015 fanden 2 075 Reisen mit 98 340 Teilnehmenden statt. Hierfür wurden 23,2 Mio. Euro ausgegeben. Im Jahr 2016 wurde der Ansatz um 1 Mio. Euro angehoben. Die Gesamtausgaben des BPA im Jahr 2015 betrugen 112,2 Mio. Euro. Ein Schwerpunkt seiner Tätigkeit im Jahr 2015 war die Medienbetreuung sowie die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit anlässlich des im Juni des Jahres durchgeführten G 7-Gipfels auf Schloss Elmau. Die Ausgaben des BPA hierfür betrugen in den Haushaltsjahren 2014 und 2015 insgesamt 16,9 Mio. Euro.

Das BPA koordiniert Rahmenverträge z. B. für die Beschaffung von Werbematerial oder für Druckerzeugnisse. Aufgrund von Empfehlungen des Bundesrechnungshofes fasste der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 6. März 2009 einen Beschluss, um eine stärkere Teilnahme der Ressorts an den Rahmenverträgen zu bewirken. Gleichwohl nutzen nicht alle Ressorts diese Rahmenverträge.

7.3.3 Bundesnachrichtendienst

Der Bundesnachrichtendienst sammelt Informationen, um Erkenntnisse über das Ausland zu gewinnen, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung sind. Er ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramtes. Im Jahr 2015 betrugen die Ausgaben des Einzelplans 04 für den Bundesnachrichtendienst 557,8 Mio. Euro. Die Mittel werden etatisiert und nach einem Wirtschaftsplan bewirtschaftet.

7.3.4 Förderung von Kultur und Geschichtsaufarbeitung

7.3.4.1 Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien

Die BKM ist zuständig für die Kultur- und Medienpolitik des Bundes. Sie fördert mehr als 700 Empfängerinnen und Empfänger von Zuwendungen und Zuweisungen in nahezu allen Bereichen der Kultur. Der Haushalt der BKM ist von 1 004,9 Mio. Euro im Jahr 2010 auf 1 171,8 Mio. Euro im Jahr 2015 gestiegen. Für das Jahr 2016 sind 1 224,9 Mio. Euro veranschlagt. Die Ausgaben der BKM wuchsen von 997,4 Mio. Euro im Jahr 2010 um 146,1 Mio. Euro auf 1 143,5 Mio. Euro im Jahr 2015.

Wesentliche Aufgabenbereiche

Allgemeine Kulturförderung (Kapitel 0452, Titelgruppe 01, 02 und 05)
Der Bund stellte im Jahr 2015 für die allgemeine Kulturförderung 477,5 Mio. Euro zur Verfügung. Finanzielle Schwerpunkte waren

- im Filmbereich der Deutsche Filmförderfonds (61,9 Mio. Euro),
- bei den Stiftungen die Kulturstiftung des Bundes (41,6 Mio. Euro),
- bei den Museen das Deutsche Historische Museum (49,3 Mio. Euro) und
- bei der Hauptstadtkultur die Kulturveranstaltungen des Bundes in Berlin GmbH (29,7 Mio. Euro).

Die BKM unterstützt auch folgende Vorhaben:

- Im Jahr 2015 stellte die BKM zur Vorbereitung einer Intendanz für das Humboldtforum 1 Mio. Euro bereit. Für das Jahr 2016 sind 5,5 Mio. Euro und für das Jahr 2017 sind 9,1 Mio. Euro vorgesehen.
- Ab dem Jahr 2016 fördert die BKM fünf bisher bei der Kulturstiftung des Bundes angesiedelte Kulturfonds und den neu gegründeten Musikfonds mit insgesamt 6 Mio. Euro als eigenständige Projekte.
- Ebenfalls seit dem Jahr 2016 fördert die BKM den Martin-Gropius-Bau über die Kulturveranstaltungen des Bundes in Berlin GmbH mit 2,6 Mio. Euro institutionell.

Stiftung Preußischer Kulturbesitz
Der Bund förderte die Stiftung Preußischer Kulturbesitz im Jahr 2015 mit 222,1 Mio. Euro. Davon standen für den Bauhaushalt 106,2 Mio. Euro und damit 25,7 Mio. Euro mehr als im Vorjahr zum Abbau des hohen Sanierungsbedarfs der Gebäude der Stiftung zur Verfügung. Zur Stiftung gehören u. a. die Staatlichen Museen zu Berlin mit 15 Einzelmuseen und vier weiteren Einrichtungen, die Staatsbibliothek zu Berlin, das Geheime Staatsarchiv, das Ibero-Amerikanische Institut sowie das Staatliche Institut für Musikforschung. Der Bund trägt die Baukosten und drei Viertel der laufenden Betriebsausgaben, den restlichen Teil finanzieren die Länder.

Für die Errichtung eines Museums für die Kunst des 20. Jahrhunderts in Berlin plant der Bund, in den nächsten Jahren bis zu 200 Mio. Euro bereitzustellen. Der Bundesrechnungshof prüft projektbegleitend den Neubau.

Deutsche Nationalbibliothek
Der Bund förderte die Deutsche Nationalbibliothek im Jahr 2015 mit 49 Mio. Euro. Sie ist die zentrale Archivbibliothek und das nationalbibliografische Zentrum der Bundesrepublik Deutschland.

Pflege des Geschichtsbewusstseins
Im Jahr 2015 stellte der Bund für die Pflege des Geschichtsbewusstseins 67,5 Mio. Euro zur Verfügung. Der Bund fördert in diesem Rahmen verschiedene nationale Gedenkstätten. Sie dienen im Wesentlichen dem Gedenken an die Opfer des Nationalsozialismus und der SED-Diktatur, an die deutsche Teilung sowie an die Freiheitskämpfer im 19. Jahrhundert. Der Bund finanziert auch Einrichtungen zur Erinnerung an bedeutende Politiker sowie historische Museen und Einrichtungen.

Pflege des Kulturguts der Vertriebenen und Flüchtlinge sowie fremder Volksgruppen
Die BKM finanzierte im Jahr 2015 mit 17 Mio. Euro Institute, Vereine, Stiftungen, Museen und zahlreiche Einzelprojekte, die sich der Erhaltung deutscher Kultur und Geschichte im östlichen Europa widmen.

Deutsche Welle
Größte Einrichtung der BKM ist die Bundesrundfunkanstalt Deutsche Welle mit Standorten in Bonn und Berlin. Sie soll im Ausland mit ihren Fernseh-, Radio- und Internetangeboten die Positionen und Werte Deutschlands vermitteln und die deutsche Sprache fördern.

Die Zuschüsse der BKM für den Betrieb und die Ausstattung der Deutschen Welle sind von 271,1 Mio. Euro im Jahr 2012 um über 15 Mio. Euro auf 286,7 Mio. Euro im Jahr 2015 gestiegen. Mit den zusätzlichen Mitteln finanzierte die Deutsche Welle den Ausbau ihres englischsprachigen Nachrichtenprogramms, die Berichterstattung in russischer und ukrainischer Sprache sowie den Neu- und Umbau von Fernsehstudios. Für das Jahr 2016 sind 301,8 Mio. Euro eingeplant, für das Jahr 2017 sieht der Regierungsentwurf 298,8 Mio. Euro vor. Daneben erhielt die Deutsche Welle im Jahr 2015 für medienpolitische Projekte in Entwicklungs- und Schwellenländern insgesamt 12 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und das Auswärtige Amt finanzieren darüber hinaus die Deutsche Welle Akademie. Sie ist organisatorischer Bestandteil der Deutschen Welle. Die Akademie soll die freie Meinungsäußerung und die Entwicklung der Medien in Entwicklungsländern und Krisenregionen fördern. Hierfür erhielt sie 18,5 Mio. Euro im Jahr 2015. Im Jahr 2016 sind 19,8 Mio. Euro veranschlagt.

Ausgewählte Prüfungsfeststellungen
Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Prüfung der Betätigung der BKM bei einer Gesellschaft gravierende Mängel fest und bat, die Beteiligung grundsätzlich zu überdenken. Die BKM will die Mängel abstellen und die Beteiligung fortführen, soweit die Geschäftstätigkeit künftig wieder zu positiven Jahresergebnissen führt.

Der Bundesrechnungshof hat sich eine Kontrollprüfung zur wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligung vorbehalten.

Der Bundesrechnungshof stellte bei der Prüfung ausgewählter Aspekte der Haushalts- und Wirtschaftsführung einer anderen Gesellschaft Mängel bei der Durchführung von Vergabeverfahren fest. Die BKM will die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Verbesserung der Vergabeverfahren umsetzen.

7.3.4.2 Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR

Der BStU erfasst, verwahrt, erforscht und verwendet die Unterlagen des früheren Staatssicherheitsdienstes (Stasi). Er übt sein Amt unabhängig aus und untersteht nur der Rechtsaufsicht der Bundesregierung. Die Behörde verfügte im Haushaltsjahr 2015 über 1 755 Stellen. Ihre Ausgaben beliefen sich im Jahr 2015 auf 100,6 Mio. Euro. Der Ansatz für das Jahr 2016 beträgt 104,8 Mio. Euro. Für das Jahr 2017 sieht der Regierungsentwurf Ausgaben von 104,2 Mio. Euro vor.

Der Deutsche Bundestag hatte am 4. Juli 2014 eine Expertenkommission berufen, die Empfehlungen für die Zukunft der Behörde erarbeiten sollte. Im April 2016 stellte die Kommission ihren Abschlussbericht vor und empfahl, das Stasi-Unterlagen-Archiv und das Personal künftig als eigenständigen Bereich in das Bundesarchiv zu überführen. Jedes der fünf neuen Länder solle auch künftig für die Akteneinsicht und die politisch-historische Aufklärung vor Ort mindestens eine Außenstelle haben. Die wissenschaftliche Arbeit der Forschungsabteilung des BStU solle als selbstständige Forschungsstelle weitergeführt werden. Auf dem Gelände des früheren Ministeriums für Staatssicherheit könne eine neu zu gründende Stiftung das Stasi-Museum betreiben und Ausstellungs- und Bildungsangebote entwickeln.

Der Deutsche Bundestag hat den BStU und das Bundesarchiv aufgefordert, ein gemeinsames Konzept für die dauerhafte Sicherung der Stasi-Akten unter dem Dach des Bundesarchivs zu erarbeiten (Bundestagsdrucksache 18/8705). Das Stasiunterlagenarchiv soll dabei erhalten und eigenständig sichtbar bleiben. Insbesondere soll sich der Zugang zu den Akten nicht verschlechtern. Angestrebt werden u. a. eine verbesserte Antragsbearbeitung und kürzere Wartezeiten bei der Akteneinsicht. Das Parlament will die notwendigen Entscheidungen in der nächsten Legislaturperiode treffen.

Ausgewählte Prüfungsfeststellungen

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2015 das Projekt „Virtuelle Rekonstruktion vorvernichteter Stasi-Unterlagen" geprüft. Der BStU verfügt über rund 15 500 Säcke mit zerrissenen Unterlagen, die die Beschäftigten der Stasi im Spätherbst 1989 nicht mehr vernichten konnten. Der BStU hatte ein Forschungsinstitut beauftragt, im Rahmen eines Pilotprojekts eine Puzzle-Software zu entwickeln, um die Schnipsel virtuell zusammenzusetzen. Neun Jahre nach Projektbeginn konnten von den vorgesehenen 400 Säcken erst 23 Säcke digitalisiert und der Inhalt von 14 Säcken rekonstruiert werden. Für das Projekt fielen beim BStU Ausgaben von mehr als 14 Mio. Euro an, ohne dass absehbar war, wann und wie eine

relevant höhere Zahl von Säcken bearbeitet werden könnte. Der Bundesrechnungshof hat den BStU aufgefordert, in einer Neu-Konzeption die fachlichen, technischen und finanziellen Voraussetzungen für eine Weiterführung des Projekts darzulegen. Die Expertenkommission sah die Durchführbarkeit der virtuellen Rekonstruktion skeptisch und empfahl eine Kosten-Nutzen-Abwägung.

7.4 Ausblick

Die Ausgaben des Bundeskanzleramtes verändern sich bei einem Wechsel im Amt der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers. Erfahrungsgemäß spiegelt sich der thematische Schwerpunkt jeder Bundeskanzlerin bzw. jedes Bundeskanzlers in organisatorischen und personellen Maßnahmen wider, beispielsweise in der Einrichtung eines neuen Referates mit entsprechenden Aufgaben. Weiter fallen zum einen im jeweiligen Jahr der Amtseinführung einmalig erhöhte Reiseausgaben für den Antrittsbesuch in anderen Ländern an. Daneben erhöhte bislang die Einrichtung eines Büros für den jeweils vorherigen Amtsinhaber (Amtsinhaberin) die Ausgaben im Einzelplan 04 dauerhaft. Die Personalkosten betragen je nach Größe und Personalbesetzung des Büros des jeweiligen Bundeskanzlers a.D. zwischen 0,3 und 0,5 Mio. Euro. Hinzu kommen Kosten für die Büroräume, die die Bundestagsverwaltung bei den jeweiligen Fraktionen zur Verfügung stellt. Die Büroausstattungen finanzieren die Fraktionen ebenfalls aus Mitteln des Bundeshaushaltes.

Signifikante Ausgabenschwankungen im Haushalt des BPA ergeben sich regelmäßig durch Sondertatbestände, wie im Jahr 2015 der G 7-Gipfel. So sind auch für das Jahr 2017 Mehrausgaben von 18,4 Mio. Euro für die pressetechnische Betreuung des G 20-Gipfels in Hamburg vorgesehen. Weitere 10 Mio. Euro kann das BPA nach Bedarf aus dem Einzelplan 60 dafür abrufen. Für das Jahr 2018 sind noch nachlaufende Ausgaben dieser Veranstaltung von 2,5 Mio. Euro vorgesehen.

Das Bundeskanzleramt hat zur Bewältigung der Flüchtlingslage eine Stabstelle Flüchtlinge eingerichtet. Für diese weist das Bundeskanzleramt 2017 Personalmittel in Höhe von 3,5 Mio. Euro aus.

Auswärtiges Amt

(Einzelplan 05)

8 Entwicklung des Einzelplans 05

8.1 Überblick

Das Auswärtige Amt vertritt die Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland. Es pflegt die Beziehungen zu anderen Staaten sowie zu zwischen- und überstaatlichen Organisationen. Deutschen im Ausland leistet es Hilfe und Beistand.

Das Auswärtige Amt umfasst die Zentrale in Berlin, einen Dienstsitz in Bonn sowie 227 Auslandsvertretungen. Zu seinem Geschäftsbereich zählt ferner das Deutsche Archäologische Institut (DAI), eine Forschungseinrichtung auf dem Gebiet der Altertumswissenschaften.

Die Ausgaben des Auswärtigen Amtes beliefen sich im Jahr 2015 auf 3,9 Mrd. Euro. Zwei Drittel des Gesamtbudgets des Auswärtigen Amtes flossen unmittelbar in außenpolitische Aufgaben, insbesondere

- als Leistungen an die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen, für Sicherheit, humanitäre Hilfe, Krisenprävention und globale Partnerschaften,
- in die bilaterale Zusammenarbeit und Pflege der Auslandsbeziehungen sowie
- in die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland.

Ein Drittel des Budgets ist für Personal, Liegenschaften und Infrastruktur der Zentrale und der Auslandsvertretungen vorgesehen.

Übersicht über den Einzelplan 05
Auswärtiges Amt

Tabelle 8.1

	2015 Soll	2015 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2016 Soll	2017 Haushalts-entwurf	Verände-rung 2016/2017[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	3 801,5	3 870,7	69,2	4 810,1	4 604,2	*–4,3*
darunter:						
▪ Sicherung von Frieden und Stabilität (inkl. Leistungen an die Vereinten Nationen)	1 524,2	1 613,2	89,0	2 445,8	2 126,6	*–13,1*
▪ Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland	817,2	789,8	–27,4	861,6	874,8	*1,5*
▪ Bundesministerium und Verwaltungsausgaben	1 274,2	1 298,8	24,6	1 310,9	1 287,0	*–1,8*
Einnahmen des Einzelplans	144,1	228,0	83,9	148,8	149,5	*0,5*
darunter:						
▪ Visagebühren u. a. Entgelte	117,2	124,4	7,2	120,4	121,2	*0,7*
▪ Erlöse aus dem Verkauf von Liegenschaften im Ausland	2,3	71,0	68,7	1,9	1,9	*0*
Verpflichtungsermächtigungen	1 105,3[c]	583,0	–522,3	1 232,2	1 204,5	*–2,2*
			Planstellen/Stellen			**in %**
Personal	6 814	6 379[d]	-406	6 930[e]	7 005	*1,1*
davon:						
▪ Inland	2 041	1 913	–128	2 070	2 081	*0,5*
▪ Ausland	4 586	4 238	–319	4 670	4 733	*1,4*
▪ Deutsches Archäologisches Institut	188	229	41	191	192	*0,5*

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

d Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 6 293 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 05. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

8.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Das für das Jahr 2016 veranschlagte Gesamtvolumen des Einzelplans 05 liegt mit 4,8 Mrd. Euro (Soll) um 939,5 Mio. Euro über den Ist-Ausgaben des Jahres 2015. Ursächlich hierfür sind die erhöhten Ausgaben zur Sicherung von Frieden und Stabilität, insbesondere zur Bewältigung der Flüchtlingslage.

Der Bundesrechnungshof hat dem Auswärtigen Amt in den Vorjahren empfohlen, seine zu hohen Ansätze für Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan zu überprüfen. Nachdem es die Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan 2015 von 1,8 Mrd. Euro auf 1,1 Mrd. Euro reduziert hatte, erhöhte es den Ansatz im Jahr 2016 auf 1,2 Mrd. Euro. Tatsächlich in Anspruch genommen hat das Auswärtige Amt im Jahr 2015 Verpflichtungsermächtigungen von 583 Mio. Euro. Dies deutet auf eine zu hohe Veranschlagung hin. Das Auswärtige Amt sollte Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe veranschlagen, in der es diese zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt (vgl. Bemerkung Nr. 1.8.1).

Die flexibilisierten Ausgabereste stiegen von 326,1 Mio. Euro im Jahr 2014 um 19 % auf 387,7 Mio. Euro im Jahr 2015. Das Auswärtige Amt übertrug alle Reste in das Folgejahr. Die Ausgabereste übersteigen zum Teil den Titelansatz. Einigen Titelansätzen steht wegen Minderausgaben kein entsprechender Bedarf gegenüber. Der Bundesrechnungshof hat im Allgemeinen Teil seiner jährlichen Bemerkungen wiederholt darauf hingewiesen, dass Ausgabereste nur gebildet werden dürfen, wenn hierfür ein konkretes sachliches Bedürfnis besteht (vgl. Bemerkung Nr. 1.7).

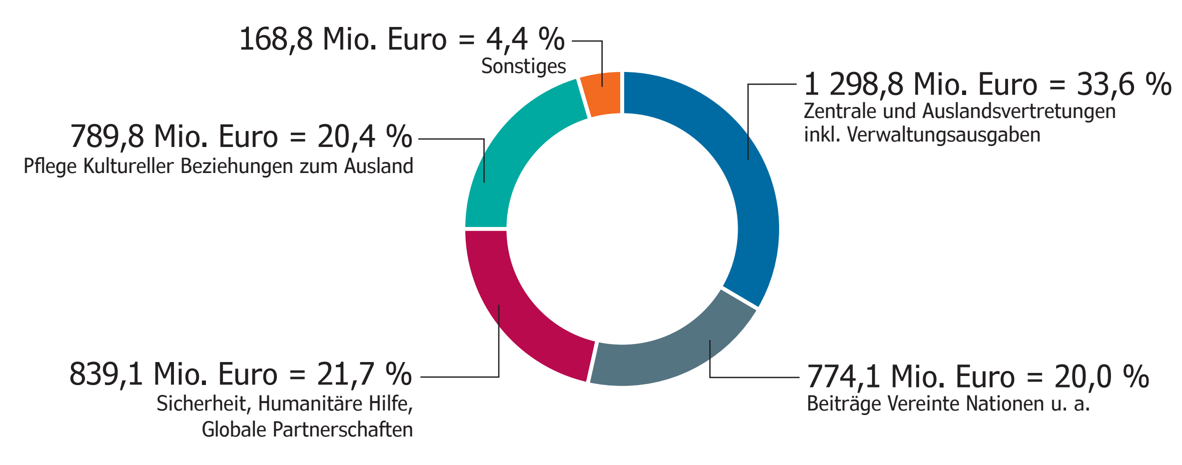
Die Ist-Einnahmen des Auswärtigen Amtes stiegen von 159,9 Mio. Euro im Jahr 2014 um 42,6 % auf 228 Mio. Euro im Jahr 2015. Den Großteil hiervon bildeten Visagebühren und Entgelte für andere konsularische Leistungen und gebührenpflichtige Amtshandlungen der Auslandsvertretungen sowie Erlöse aus dem Verkauf von Liegenschaften (vgl. Tabelle 8.1).

8.3 Wesentliche Ausgaben

Einen Überblick über die Ausgabenstruktur des Auswärtigen Amtes im Jahr 2015 gibt die Abbildung 8.1.

Ausgabenstruktur im Einzelplan 05 im Jahr 2015

Abbildung 8.1



Quelle: Rechnung über den Haushalt des Einzelplans 05 für das Haushaltsjahr 2015.

8.3.1 Sicherung von Frieden und Stabilität

Das Auswärtige Amt setzt 42 % seiner Gesamtausgaben für die Sicherung von Frieden und Stabilität ein. Gemeinsam mit den Vereinten Nationen und weiteren internationalen Organisationen plant und finanziert das Auswärtige Amt weltweit Maßnahmen, um Frieden, Sicherheit und Stabilität aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen. Z. B. durch humanitäre Hilfe oder zur Krisenprävention in gefährdeten Regionen und Ländern sowie zur Abrüstung (vgl. Tabelle 8.2).

Entwicklung der Ausgaben für die Sicherung von Frieden und Stabilität

Tabelle 8.2

	2015 Soll	2015 Ist	Abweichung Ist/Soll[a]	2016 Soll	2017 Haushalts-entwurf	Verände-rung 2016/2017[a]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben für die Sicherung von Frieden und Stabilität	1 524,2	1 613,2	89,0	2 445,8	2 126,6	*–13,1*
darunter:						
▪ Leistungen an die Vereinten Nationen und im internationalen Bereich	669,2	774,1	104,9	1 181,4	870,2	*–26,3*
▪ Sicherheit, Stabilität und Abrüstung	262,6	244,2	–18,4	257,5	259,5	*0,8*
▪ Humanitäre Hilfe und Krisenprävention	570,0	576,0	6,0	982,0	970,0	*–1,2*
▪ Globale Partnerschaften	22,5	18,9	–3,5	24,9	26,9	*8,2*

Erläuterung:
a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
Quelle: Einzelplan 05. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

An die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen leistet das Auswärtige Amt ein Fünftel seiner Gesamtausgaben. Zum größten Teil bestehen diese Ausgaben aus Pflichtbeiträgen für den Haushalt und für die Einsätze von Friedenstruppen der Vereinten Nationen sowie für internationale Strafgerichtshöfe, die Nordatlantikpakt-Organisation (NATO), die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), den Europarat und andere Organisationen. Die deutschen Beiträge für friedenserhaltende Maßnahmen unterliegen Schwankungen im Dreijahreszyklus, weil sie abweichend vom deutschen Haushaltsjahr fällig werden. Im ersten Jahr leistet das Auswärtige Amt 133 %, im zweiten Jahr 100 % und im dritten Jahr 67 % seines jährlichen Beitrages. Im Jahr 2016 werden 133 % der Beiträge an die Vereinten Nationen fällig. Außerdem können Wechselkursschwankungen und neue Friedensmissionen der Vereinten Nationen die Höhe der zu leistenden Beiträge unvorhergesehen beeinflussen.

Das Auswärtige Amt unterstützt mit humanitären Hilfsmaßnahmen in Not geratene Menschen bei Naturkatastrophen, kriegerischen Auseinandersetzungen oder in politischen Krisen. Im Zuge der Flüchtlingslage leistete das Auswärtige Amt für humanitäre Hilfe und Krisenprävention im Jahr 2015 mit 576 Mio. Euro 6 Mio. Euro mehr als geplant. Für das Jahr 2016 veranschlagt es hierfür 982 Mio. Euro. Hinzu kommt eine überplanmäßige Ausgabe von 400 Mio. Euro im Jahr 2016 für den Mehrbedarf zur Bewältigung der Flüchtlingssituation in Syrien und in den Nachbarländern Irak, Jordanien, Türkei und Ägypten. Mit den zusätzlichen Mitteln will das Auswärtige Amt die Ernährung, Grundversorgung, Betreuung und Unterbringung der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen fördern.

8.3.2 Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland

Die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland ist ein Schwerpunkt deutscher Außenpolitik. Dafür wendet das Auswärtige Amt 20 % seines Etats auf. Es gab im Jahr 2015 insgesamt 789,8 Mio. Euro für Partnerschulen im Ausland, Stipendien, den Austausch von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Hochschulpartnerschaften, sowie die Förderung der deutschen Sprache und kultureller Projekte im Ausland aus (vgl. Tabelle 8.3).

Entwicklung der Ausgaben für die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland — Tabelle 8.3

	2015 Soll	2015 Ist	Abweichung Ist/Soll[a]	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf	Veränderung 2016/2017[a]
	in Mio. Euro					in %
Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland	817,2	789,8	−27,4	861,6	874,8	*1,5*
darunter:						
▪ Allgemeine Auslandskulturarbeit (Projektförderung)	106,8	97,1	−9,6	127,5	116,4	*−8,7*
▪ Allgemeine Auslandskulturarbeit (Institutionelle Förderung)	441,7	437,7	−16,0	440,2	464,0	*5,4*
▪ Förderung des deutschen Schulwesens im Ausland (Schulfonds)	225,8	209,8	−4,0	246,0	246,5	*0,2*
▪ Baumaßnahmen im kulturellen Bereich im Ausland (Baufonds)	43,0	45,2	2,2	47,9	47,9	*0*

Erläuterung:
a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
Quelle: Einzelplan 05. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Die höchsten Ausgaben entfallen auf die Zusammenarbeit mit dem Goethe-Institut, dem Deutschen Akademischen Austauschdienst, der Alexander von Humboldt-Stiftung und anderen Institutionen. Das Goethe-Institut ist größter Zuwendungsempfänger des Auswärtigen Amtes und erhielt im Jahr 2015 institutionelle Zuwendungen in Höhe von 234,5 Mio. Euro sowie projektgebundene Zuwendungen in Höhe von 16 Mio. Euro. Mit diesen Mitteln unterhält es 159 Institute in 98 Ländern.

Das Auswärtige Amt fördert 1 826 Partnerschulen im Ausland. Dazu zählen 141 Deutsche Auslandsschulen, die einen hohen deutschsprachigen Unterrichtsanteil haben und in Deutschland anerkannte Schulabschlüsse anbieten. Hinzu kommen 1 097 Sprachdiplom-Schulen sowie 588 durch das Goethe-Institut betreute Schulen. Im Jahr 2015 gab das Auswärtige Amt für das Partnerschulnetz 224,8 Mio. Euro aus, einschließlich 15 Mio. Euro für die vom Goethe-Institut betreuten Schulen. Im Jahr 2016 hat das Auswärtige Amt für die Partnerschulen im Ausland

261 Mio. Euro veranschlagt. Der Anstieg resultiert vor allem aus einer besseren Bezahlung für die aus Deutschland entsandten Lehrkräfte.

Das Auswärtige Amt finanzierte darüber hinaus im Jahr 2015 mit 45,2 Mio. Euro den Bau und die Unterhaltung deutscher Schulen und Kulturinstitute im Ausland.

8.3.3 Zentrale und Auslandsvertretungen

Ein Drittel der Ausgaben des Auswärtigen Amtes fällt für die Zentrale und die Auslandsvertretungen an.

Entwicklung der Ausgaben für die Zentrale und die Auslandsvertretungen

Tabelle 8.4

	2015 Soll	2015 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2016 Soll	2017 Haushalts-entwurf	Veränderung 2016/2017[b]
	in Mio. Euro					in %
Zentral veranschlagte Verwaltungsausgaben	146,8	184,6	37,9	173,3	142,6	*–17,7*
Ausgaben für den Betrieb des Bundesministeriums	1 127,4	1 114,2	–13,2	1 137,5	1 144,4	*0,6*
darunter:						
▪ Inland	343,0	320,2	–22,8	334,3	337,2	*–0,9*
▪ Ausland	784,4	794,0	9,6	803,3	807,2	*0,5*

Erläuterungen:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
Quelle: Einzelplan 05. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Der größte Anteil der zentral veranschlagten Verwaltungsausgaben entfällt auf Versorgungs-, Fürsorge- und Beihilfeleistungen für die Beschäftigten. Im Haushaltsjahr 2015 betrugen die Ausgaben hierfür 133,7 Mio. Euro.

Die Personalausgaben für die weltweit 12 000 Beschäftigten des Auswärtigen Amtes sind der größte Ausgabenblock für den Betrieb des Bundesministeriums. Im Jahr 2015 waren das 961,7 Mio. Euro. Den aktuell 2 440 Planstellen und Stellen in der Zentrale stehen 3 624 in den Auslandsvertretungen gegenüber (Stand: 1. Juni 2016). Hinzu kommen 5 700 Beschäftigte, die von den Auslandsvertretungen als Ortskräfte angestellt sind sowie 230 Planstellen und Stellen beim DAI. Daneben sind über 1 420 Beschäftigte aus anderen Ressorts beim Auswärtigen Amt tätig, überwiegend in den Auslandsvertretungen. Das Auswärtige Amt finanziert außerdem über 2 850 Stellen bei den institutionellen Zuwendungsempfängern, einschließlich der dort beschäftigten Ortskräfte.

Für seine Liegenschaften verwendete das Auswärtige Amt im Jahr 2015 etwa 7 % seiner Gesamtausgaben (289 Mio. Euro). Davon entfielen auf die Zentrale 48,9 Mio. Euro und 240,1 Mio. Euro auf die Auslandsvertretungen, deutsche Schulen und Kulturinstitute im Ausland sowie das DAI. Das Auswärtige Amt verfügt über 799 Liegenschaften an 246 Standorten in 157 Staaten. Auf diesen Liegenschaften befinden sich 372 Kanzleien und Visastellen, 175 Residenzen für Botschafterinnen und Botschafter sowie 914 Dienstwohneinheiten. Über die Hälfte der Liegenschaften ist bundeseigen, die Übrigen sind gemietet oder gepachtet. Weltweit hat das Auswärtige Amt 66 bundeseigene Liegenschaften den Goethe-Instituten und 77 ebenfalls bundeseigene Liegenschaften den deutschen Schulen überlassen. Das DAI nutzt neun bundeseigene Liegenschaften.

8.4 Wesentliche Einnahmen

Das Auswärtige Amt erzielt Einnahmen vor allem im Rechts- und Konsularbereich, insbesondere für Visa und Pässe, die von den Auslandsvertretungen ausgestellt werden. Im Jahr 2015 betrugen die Einnahmen hieraus 124,4 Mio. Euro. Die Erlöse aus dem Verkauf nicht mehr benötigter Liegenschaften stiegen von 9,8 Mio. im Jahr 2014 auf 71 Mio. Euro im Jahr 2015. Ursächlich für den wesentlichen Anstieg war der Verkauf der Liegenschaften der Kanzlei und des Goethe-Instituts in Kuala Lumpur. Darüber hinaus hatte der Bundesrechnungshof empfohlen, ein nicht mehr benötigtes Dienstgebäude in Bukarest zu veräußern. Im Jahr 2016 veranschlagt das Auswärtige Amt dafür einen Erlös von 1,9 Mio. Euro.

8.5 Ausblick

Im Jahr 2017 werden 67 Mio. Euro für Sicherheit und dringende Bau- und Instandhaltungsmaßnahmen an den Auslandsvertretungen aus dem Einzelplan 60 in das neue Kapitel 0510 – Sonstige Bewilligungen – des Einzelplans 05 verlagert. Der Finanzplan 2016 bis 2020 weist insgesamt jedoch einen Rückgang der Mittel für den Einzelplan 05 aus.

Finanzplan bis 2020 — Tabelle 8.5

Haushaltsansatz im Jahr (in Mio. Euro)				
2016	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
4 810,1	4 604,2	4 519,3	4 345,7	4 199,2

Quelle: Bundesregierung.

Das Auswärtige Amt führt damit schrittweise den wegen verschärfter Krisenherde (z. B. in der Ukraine, in Syrien und den vom Flüchtlingsstrom betroffenen Nachbarländern) seit dem Jahr 2013 von 3 485,8 Mio. Euro auf 4 810,1 Mio. Euro im Jahr 2016 um 38 % gestiegenen Ansatz zurück.

Bundesministerium des Innern (BMI)

(Einzelplan 06)

9 Entwicklung des Einzelplans 06

9.1 Überblick

Das BMI ist für die Innere Sicherheit und den Zivilschutz zuständig. Weitere Handlungsfelder sind Zuwanderung, Integration und nationale Minderheiten, Spitzensportförderung, amtliche Statistik, politische Bildung sowie Angelegenheiten der Kirchen und Religionsgemeinschaften. Darüber hinaus übernimmt das BMI Aufgaben für den öffentlichen Dienst, beispielsweise bei der Gestaltung des Dienstrechts, bei der Organisation der öffentlichen Verwaltung sowie bei der Informationstechnik und -sicherheit.

Im Haushaltsjahr 2015 betrugen die Ausgaben 6,6 Mrd. Euro. Dies entsprach 2,1 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

Die Innere Sicherheit ist der Ausgabenschwerpunkt. Im Jahr 2015 entfielen hierauf mit 4,0 Mrd. Euro rund 60 % der Gesamtausgaben des Einzelplans. Ein weiterer Schwerpunkt war im Jahr 2015 die Finanzierung von Migrationsangelegenheiten mit 672 Mio. Euro.

Das BMI erzielte im Jahr 2015 Einnahmen von 602,3 Mio. Euro. Diese stammen im Wesentlichen aus der Luftsicherheitsgebühr (vgl. Nr. 9.4). Tabelle 9.1 gibt einen Überblick über die Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans 06.

Übersicht über den Einzelplan 06
Bundesministerium des Innern

Tabelle 9.1

	2015 Soll	2015 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2016 Soll	2017 Haushalts-entwurf[c]	Verände-rung 2016/2017[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	6 307,8	6 628,3	320,5	7 801,5	8 338,3	*6,9*
darunter:						
▪ Innere Sicherheit[d]	3 775,8	4 012,1	237,3	4 366,8	4 610,1	*5,6*
darunter:						
▪ Bundespolizei	2 611,6	2 718,3	106,7	2 951,5	3 078,0	*4,3*
▪ Bundeskriminalamt	439,9	431,8	–8,2	459,4	530,9	*15,6*
▪ Digitalfunk[e]	96,1	210,8	114,6	248,7	239,4	*–3,7*
▪ Asyl und Migration[f]	582,2	671,5	89,3	1 313,2	1 504,3	*14,6*
▪ Spitzensportförderung	167,0	157,7	–9,3	178,2	162,6	*–8,8*
▪ Zentral veranschlagte Verwaltungseinnahmen und -ausgaben	600,3	726,9	126,6	686,7	678,2	*–1,2*
Einnahmen des Einzelplans	443,1	602,3	159,2	486,5	620,4	*27,5*
darunter:						
▪ Luftsicherheitsgebühr	403,8	434,4	30,6	439,5	575,3	*30,9*
Verpflichtungsermächtigungen	1 407,6[g]	949,1	–445,6	1 211,9	937,3	*–22,4*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	55 846	52 654[h]	–3 192	60 877[i]	62 869	*3,3*

Erläuterungen:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
c Ohne die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Ihr Haushalt wird ab dem Jahr 2016 im Einzelplan 21 dargestellt.
d Kapitel 0623 (BSI), 0624 (BKA), 0625 (BPol), 0626 (BfV), 0628 (BBK), 0629 (THW), 0602 Tgr. 02 (BOS) und 0610 Tgr. 01 (Bereitschaftspolizeien der Länder).
e Kosten für den Aufbau eines bundesweiten digitalen Sprech- und Datenfunksystems für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS).
f Kapitel 0633 (BAMF) und Kapitel 0603 Tgr. 01 (Integration und Migration).
g Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
h Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.
i Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 53 358 Planstellen/Stellen.
Quelle: Einzelplan 06. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) wurde zum 1. Januar 2016 aus dem BMI gelöst und als selbstständige oberste Bundesbehörde mit Sitz in Bonn eingerichtet. Bei den Ausgaben und Einnahmen sowie Planstellen und Stellen (Stellen) des Jahres 2015 wurde die BfDI daher noch berücksichtigt. Im Haushalt 2016 und im Haushaltsentwurf für das Jahr 2017 ist die BfDI nicht mehr Teil des Einzelplans 06. Ausgaben und Einnahmen sind im neuen Einzelplan 21 zusammengefasst. Für das Haushaltsjahr 2016 sind für die BfDI Ausgaben in Höhe von 13,7 Mio. Euro und Einnahmen in Höhe von 11 000 Euro veranschlagt.

Das BMI wird bei seinen Aufgaben von 15 nachgeordneten Behörden unterstützt. Davon waren fünf Behörden mit Aufgaben der Inneren Sicherheit befasst. Sie verfügten über 81,8 % der Stellen. Das Bundesamt für Verfassungsschutz wird in der folgenden Tabelle aus Gründen der Geheimhaltung nicht berücksichtigt (vgl. Tabelle 9.2).

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern[a]

Tabelle 9.2

Behörde	Einnahmen 2015 (Ist)[b]	Ausgaben 2015 (Ist)[b]	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2015	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2016
	in Mio. Euro			
Bundesministerium des Innern	3,0	154,0	1 325	1 324
Bundesakademie für öffentliche Verwaltung[c]	0	7,7	49	46
Behörden im Bereich Innere Sicherheit				
Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik	2,8	72,0	519	556
Bundeskriminalamt	11,5	431,8	4 807	4 735
Bundespolizei	496,2	2 718,3	36 685	36 790
Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe	13,9	132,6	240	248
Bundesanstalt Technisches Hilfswerk	9,0	209,6	816	903
Sonstige Verwaltungsbehörden				
Statistisches Bundesamt	6,2	149,0	1 814	1 794
Bundesverwaltungsamt	4,0	267,4	3 287	3 242
Bundesamt für Kartographie und Geodäsie	2,0	33,9	222	227
Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung	0	2,6	26	25
Bundesinstitut für Sportwissenschaft[d]	0	7,3	24	26
Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern	0,6	16,7	189	177
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge[e]	41,6	671,5	2 366	2 953
Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung	1,7	23,0	138	140
Bundeszentrale für politische Bildung	0,1	46,7	149	166

Erläuterungen:

a Ohne Bundesamt für Verfassungsschutz und ohne die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Ihr Haushalt wird ab dem Jahr 2016 im Einzelplan 21 dargestellt.

b Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2014, Übersicht Nr. 4.9).

c Zum BMI gehört die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung.

d Kapitel 0618 und Kapitel 0601, Tgr. 02 (Sport), Titel 686 22.

e Kapitel 0633 und Kapitel 0603, Tgr. 01 (Integration und Migration).

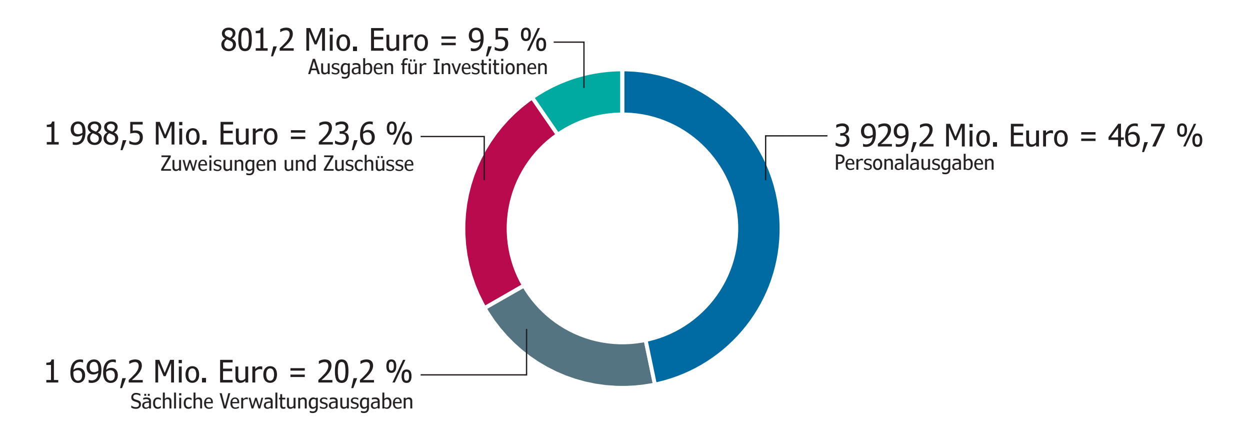
Quelle: Einzelplan 06. Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2015, Haushaltsplan für das Jahr 2016, Gesetzentwurf zum Haushaltsplan 2017.

Dem BMI ist auch die rechtsfähige Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) zugeordnet. Sie soll ein digitales Sprech- und Datenfunksystem für die Polizeibehörden von Bund und Ländern, Feuerwehren und Rettungsdienste, Bundesanstalt Technisches Hilfswerk und Zollbehörden aufbauen und betreiben.

9.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Für das Jahr 2017 sieht der Haushaltsentwurf Ausgaben von 8,3 Mrd. Euro vor. Der Sollansatz ist 537 Mio. Euro höher als im Jahr 2016. Abbildung 9.1 zeigt die Ausgabenstruktur des Einzelplans 06.

Ausgabenstruktur im Einzelplan 06 im Jahr 2017 — Abbildung 9.1



Erläuterung: Veranschlagung vor Abzug der Globalen Minderausgabe in Höhe von 76,8 Mio. Euro.
Quelle: Einzelplan 06. Für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Der Haushaltsentwurf sieht erneut eine pauschale Ausgabenkürzung (Globale Minderausgabe) vor. Gegenüber dem Jahr 2016 (68,6 Mio. Euro) hat sie sich um 8,2 Mio. auf 76,8 Mio. Euro erhöht.

Gegenüber der bisherigen Finanzplanung für das Jahr 2017 soll der Einzelplan 06 um 22,2 % wachsen. Die Steigerung betrifft im Wesentlichen die Sach- und Personalkosten für die Bereiche Innere Sicherheit und Migration.

Für 62 869 Stellen sind 3,93 Mrd. Euro veranschlagt (ohne Bundesamt für Verfassungsschutz). Von den veranschlagten Gesamtausgaben entfallen zum ersten Mal seit über zehn Jahren weniger als 50 % auf die Personalausgaben. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der Anteil der Zuweisungen und Zuschüsse stärker gestiegen ist, als der Anteil der Personalausgaben.

9.3 Wesentliche Ausgaben

9.3.1 Innere Sicherheit

Die Polizeibehörden und die Nachrichtendienste des Bundes erhielten mit dem Bundeshaushalt 2016 mehr finanzielle Zuweisungen und mehr Personal. Grund waren die terroristischen Bedrohungen und die hohe Zahl von Flüchtlingen. Die Bundespolizei (BPOL) erhielt 1 480 und das Bundeskriminalamt (BKA) 297 neue Stellen. In den Folgejahren sind der BPOL neue Stellen fest zugesagt. Das BKA hat neue Stellen beantragt.

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Nachrichtendienste des Bundes. Für diese Nachrichtendienste hat das Parlament ebenfalls erhebliche Personalverstärkungen beschlossen und das Budget für die Weiterentwicklung ihrer technischen Fähigkeiten erhöht. Die Strukturen der Sicherheitsbehörden müssen darauf ausgerichtet werden, die zusätzlichen Ressourcen wirksam einzusetzen. Zusätzliches Personal muss zeitnah gewonnen, geschult und integriert werden. Gleichzeitig müssen die Sicherheitsbehörden ihre Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus ausbauen.

Der Bundesrechnungshof hat sich auf diese Lage eingestellt und das Controlling, die Revision sowie Stabs- und Planungsfunktionen bei den Nachrichtendiensten und der Bundespolizei geprüft. Zudem hat er deren Zusammenarbeit in den gemeinsamen Zentren und die geplanten Weiterentwicklungen im technischen Bereich geprüft. Die Planungen des Bundesnachrichtendienstes für den Umzug nach Berlin haben einen weiteren Prüfungsschwerpunkt gebildet.

Die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes bei Sicherheitsbehörden sind oft geheim und zumeist als Verschlusssachen eingestuft. Die folgenden Ausführungen enthalten deshalb keine Angaben zum Bundesamt für Verfassungsschutz, den anderen Nachrichtendiensten des Bundes und sonstigen als Verschlusssachen eingestuften Prüfungsergebnissen.

9.3.1.1 Bundespolizei

Die BPOL führt Aufgaben nach dem Bundespolizeigesetz aus, z. B. zur Grenzsicherung oder als Bahnpolizei. Ferner nimmt sie Aufgaben nach Spezialgesetzen wahr, z. B. dem Luftsicherheits- oder dem Asylverfahrensgesetz.

Im Jahr 2015 betrugen die Ausgaben für die BPOL 2,72 Mrd. Euro. Für das Jahr 2016 sind 2,95 Mrd. Euro veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2017 sind 3,08 Mrd. Euro und 40 910 Stellen vorgesehen.

Evaluierung der Neuorganisation bei der Bundespolizei

Der Bundesrechnungshof legte dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages im Oktober 2015 einen Bericht über die Evaluierung der Neuorganisation der Bundespolizei vor.

Er empfahl u. a.

- die Standorte der Bundespolizeieinheiten stärker an die Haupteinsatzorte zu verlagern,
- die Aufgabenkritik abzuschließen,
- den Personalbedarf der Bundespolizeidirektionen zu ermitteln und
- die Konsolidierung bei Fahrzeugen und Rechenzentren weiter zu verfolgen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat das BMI gebeten, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen.

9.3.1.2 Bundeskriminalamt

Das BKA ist wie die BPOL eine Polizei des Bundes. Es unterstützt die Polizeien des Bundes und der Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung. Es ermittelt selbst aufgrund gesetzlicher Befugnisse, ist in der Gefahrenabwehr tätig und schützt Mitglieder der Verfassungsorgane des Bundes. Die Ist-Ausgaben des BKA lagen im Jahr 2015 bei 432 Mio. Euro. Im Haushaltsplan für das Jahr 2016 sind 459 Mio. Euro veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2017 sind 531 Mio. Euro vorgesehen. An den Standorten Wiesbaden, Meckenheim und Berlin hat das BKA mehr als 5 500 Beschäftigte.

Auslastung und Wirtschaftlichkeit der Gästehäuser des BKA

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2015 fest, dass das BKA für keines seiner Gästehäuser die Wirtschaftlichkeit untersucht und Alternativen betrachtet hatte, um den Übernachtungsbedarf zu decken. Es hatte weder Nutzungskonzepte erstellt noch eine Kostenrechnung für die Gästehäuser geführt. Die Gästehäuser Wiesbaden und Berlin waren mit 55 % und 65 % nur gering ausgelastet.

Das BKA hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes begonnen, ein Nutzungskonzept zu erstellen. Es will die Wirtschaftlichkeit der Gästehäuser überprüfen und entscheiden, welche Gästehäuser es weiter betreiben wird.

Bewirtschaftung von Zuschüssen der Europäischen Union durch das BKA

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2015 fest, dass das BKA in den Haushaltsjahren 2012 bis 2014 Zuschüsse von der Europäischen Union sowie Zuweisungen von Bundesbehörden von insgesamt 33,4 Mio. Euro überwiegend in den Ausgabetiteln vereinnahmte und bewirtschaftete. Damit verstieß es gegen Haushaltsrecht des Bundes, weil die Zuschüsse nicht transparent als Einnahmen ausgewiesen waren. In der Folge waren die Ausgaben beim Titel Forschungen und Untersuchungen zu hoch veranschlagt. Das BKA hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes im Haushaltsplan 2016 Einnahmetitel für Zuschüsse der Europäischen Union und Zuweisungen von Bundesbehörden eingerichtet.

9.3.1.3 Zivilschutz und Katastrophenhilfe

Im Jahr 2015 war einer der Schwerpunkte des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk die Flüchtlingshilfe in Deutschland. Mehr als 14 000 Kräfte des Technischen Hilfswerks waren für den Aufbau und die Einrichtung von Unterkünften sowie Fachberatung für Bund, Länder, Kommunen und Hilfsorganisationen im Einsatz.

9.3.2 Weitere Aufgaben

9.3.2.1 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist im Wesentlichen für Asylverfahren sowie für die Förderung der Integration zuständig.

Asylverfahren

Mit 477 000 gab es im Jahr 2015 mehr Asylanträge als jemals zuvor (Erst- und Folgeanträge). Die Zahl der eingereisten Flüchtlinge lag deutlich höher. Registriert wurden 890 000 Zugänge. Im ersten Halbjahr 2016 nahm das BAMF 397 000 Anträge auf Asyl entgegen. Im Vergleich zum letzten Quartal des Jahres 2015 mit 500 000 eingereisten Flüchtlingen sind im ersten Quartal des Jahres 2016 mit rund 174 000* weniger Flüchtlinge nach Deutschland eingereist. Mit 16 000* registrierten Flüchtlingen monatlich ging die Zahl im zweiten Quartal 2016 weiter deutlich zurück. Weil das BAMF aufgrund der hohen Flüchtlingszahlen nicht alle Asylanträge zeitnah annehmen konnte, ist die Zahl der Asylanträge derzeit noch deutlich höher als die Zahl der neu registrierten Flüchtlinge. Ende Juni 2016 war über 496 000 Asylanträge noch nicht entschieden.

Im Jahr 2015 erhielt das BAMF 1 100 neue Stellen und Haushaltsmittel für 250 Aushilfskräfte. Mit dem Bundeshaushalt 2016 kamen weitere 3 000 Stellen und Haushaltsmittel für 1 000 Aushilfskräfte hinzu. Das BAMF hat damit im Jahr 2016 rund 6 300 Stellen und Haushaltsmittel für 1 250 zusätzliche Aushilfskräfte. Einen Großteil seines Personals, das teilweise von anderen Behörden abgeordnet ist, setzt das BAMF für Asylverfahren ein.

Aufgrund der gestiegenen Asylbewerberzahlen hat das BAMF seine Aufbauorganisation angepasst und die Zahl seiner Außenstellen im Jahr 2015 mehr als verdoppelt. Mitte des Jahres 2016 gab es 74 Außenstellen in allen Ländern. Weitere Standorte sind geplant. Außerdem hat das BAMF einige Außenstellen spezialisiert, um über eindeutige Anträge schnell entscheiden zu können. Zudem sollen Asylverfahren durch geänderte rechtliche Voraussetzungen beschleunigt werden.

* Stand: August 2016.

Förderung der Integration
Das BAMF fördert die sprachliche und kulturelle Integration. Im Jahr 2015 betrugen die Ausgaben hierfür 319,6 Mio. Euro; hinzu kommen 96,1 Mio. Euro aus europäischen Mitteln. Für das Jahr 2016 sind 638 Mio. Euro veranschlagt und es werden 100 Mio. Euro aus europäischen Mitteln erwartet. Im Haushaltsentwurf 2017 sind Ausgaben von 688 Mio. Euro vorgesehen; hinzu kommen europäische Mittel wie in den Vorjahren.

Kernelement der Integrationsförderung ist der Integrationskurs, der seit Ende Oktober 2015 auch Asylbewerberinnen und Asylbewerbern mit guter Bleibeperspektive offen steht. Das BAMF rechnet für das Jahr 2016 mit bis zu 450 000 neuen Teilnehmenden an den Integrationskursen. Dies entspricht im Vergleich zum Vorjahr einer Steigerung von mehr als 160 %.

9.3.2.2 IT-Konsolidierung
Im Mai 2015 entschied das Bundeskabinett, die IT des Bundes zu konsolidieren. Rechenzentren und Serverräume sollen bis Ende 2022 stark abgebaut werden. Eine sichere, leistungsfähige, wirtschaftliche, stabile und zukunftsfähige IT des Bundes soll damit künftig gewährleistet sein. Die Bundesregierung geht von zusätzlichen Ausgaben von 810 Mio. Euro für den Zeitraum von 2016 bis 2025 aus. Die Gesamtprojektleitung liegt beim BMI. Dieses kennt den künftigen IT-Flächenbedarf und die bestehenden Rechenzentren, z. B. ihre Miet- und Betriebskosten, Größe und Technik derzeit nicht hinreichend. Der Bundesrechnungshof hat daher insbesondere empfohlen, dass das BMI zusammen mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben ein IT-Flächenkataster für ein wirtschaftliches Management der Rechenzentren erstellt (vgl. Bemerkung Nr. 11).

Im Haushalt 2016 sind beim Einzelplan 06 für die IT-Konsolidierung 44 Mio. Euro und 118,5 neue Stellen veranschlagt. Für die Jahre 2017 bis 2019 sind Ausgaben von rund 208 Mio. Euro vorgesehen.

Am 1. Januar 2016 wurde das Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) als neuer zentraler IT-Dienstleister für die Bundesverwaltung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) gegründet (vgl. Bemerkung Nr. 14). Die drei IT-Dienstleistungszentren des BMF, des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur und des BMI wurden organisatorisch zum ITZBund zusammengeführt. Die im Haushaltsentwurf 2016 noch im Einzelplan 06 veranschlagten Mittel für den IT-Dienstleister im Ressort BMI wurden in den Einzelplan 08 (BMF) umgesetzt. Dabei handelte es sich um rund 52 Mio. Euro Ausgaben und rund 360 Stellen.

9.3.2.3 Politische Stiftungen
Aus dem Bundeshaushalt werden derzeit folgende politische Stiftungen finanziert: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. (CDU), Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. (SPD), Rosa-Luxemburg-Stiftung Gesellschaftsanalyse und politische Bildung e. V. (DIE LINKE), Heinrich-Böll-Stiftung e. V. (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Hanns-Seidel-

Stiftung e. V. (CSU) sowie Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (FDP). Politische Stiftungen sind Parteien nahestehende Institutionen u. a. mit der Aufgabe, gesellschaftspolitische und demokratische Bildung zu vermitteln.

Die politischen Stiftungen haben zusammen rund 2 200 Beschäftigte. Davon sind etwa 85 % im Inland und 15 % im Ausland tätig. Die Zuwendungen des Bundes an die politischen Stiftungen stiegen von 319 Mio. Euro im Zehnjahreszeitraum von 2006 bis 2015 um 194 Mio. Euro (60,6 %) auf 513 Mio. Euro.

Aus dem Einzelplan 06 erhielten die Stiftungen im Jahr 2015 rund 121 Mio. Euro. Dies waren 30,3 Mio. Euro mehr als im Jahr 2006. Die weiteren Zuwendungen erhielten die Stiftungen vom Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung.

9.4 Wesentliche Einnahmen

Einnahmen erzielte das BMI vor allem aus der Luftsicherheitsgebühr (Gebühr für die Kontrolle der Fluggäste und deren Gepäck). Im Jahr 2015 entfielen auf sie 434 Mio. Euro; das waren 70,3 % der Gesamteinnahmen des BMI. Den Einnahmen standen Ausgaben an Dritte für die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle von 373 Mio. Euro gegenüber. Hinzu kamen Ausgaben für Luftsicherheitskontrollgeräte von 32 Mio. Euro.

9.5 Ausblick

Für die kommenden Jahre bleibt die Finanzplanung annähernd gleich. Ob die im Finanzplanungszeitraum 2018 bis 2020 vorgesehene Absenkung erreicht werden kann, ist fraglich. Insbesondere die Entwicklung im Bereich der Inneren Sicherheit und bei den Asylantragszahlen ist über diesen Zeitraum nur schwer absehbar (vgl. Tabelle 9.4).

Übersicht über die Entwicklung des Einzelplans 06 — Tabelle 9.4

	Haushaltsjahr				
	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgaben (in Mio. Euro)	7 801,5	8 338,3	8 274,3	8 270,1	8 304,9
Veränderungen zum Vorjahr (in %)	23,7	6,9	−0,8	−0,1	0,4

Quelle: Bundesregierung.

Bei der aktuellen Flüchtlingslage sind die Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen gefordert. Auf Ebene des Bundes prüft der Bundesrechnungshof begleitend Maßnahmen der Bundesregierung. Er hat hierzu auch seine Organisation angepasst. Zum Austausch von Prüfungsansätzen und Erkenntnissen zu diesem Themenkomplex hat der Bundesrechnungshof eine Projektgruppe „Flüchtlinge und Asylbegehrende" eingerichtet, in der die Landesrechnungshöfe mitwirken können.

Der geplante Personalaufwuchs in den für die Innere Sicherheit unmittelbar und mittelbar zuständigen Behörden wird gegenüber dem Regierungsentwurf zu Personalmehrausgaben führen. Zusätzlich wären Ausgaben für die Unterbringung und Ausrüstung des neuen Personals zu veranschlagen. Dem in Rede stehen Personalaufwuchs alleine bei der BPOL von bis zu 7 000 neuen Stellen wird kein vergleichbarer Personalaufwuchs bei den Ländern gegenüber stehen. Insofern ist davon auszugehen, dass die BPOL die Polizeien der Länder mehr als zuvor unterstützen wird. Für diese überwiegend einseitige Unterstützung sollte die BPOL nicht nur die einsatzbedingten Mehrkosten, sondern grundsätzlich die vollen Kosten von den Ländern verlangen dürfen. Solange der Bund die Länder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu den aktuellen Konditionen unterstützt, fehlt für die Länder ein Anreiz, eigene Polizisten einzustellen.

10 Teure Hardware niemals genutzt
(Kapitel 0602 und 6091)

10.0

Das BMI hat zugelassen, dass hochwertige IT-Geräte nicht weiter genutzt werden. Im Jahr 2011 beschaffte es für das Projekt „Netze des Bundes" IT-Geräte für rund 27 Mio. Euro, z. B. Router für den Betrieb von Datennetzen. Mitte 2012 richtete es das Projekt neu aus. Ein privater Dienstleister sollte nun das Projekt „Netze des Bundes" realisieren. Dieser wollte die IT-Geräte nicht übernehmen. Erst Ende 2013 erkundigte sich das BMI innerhalb der Bundesverwaltung, ob andere Behörden die IT-Geräte nutzen wollen. Bis Mitte 2014 übergab das BMI die IT-Geräte unentgeltlich an interessierte Behörden. Bis zum Frühjahr 2016 blieben die IT-Geräte überwiegend ungenutzt.

10.1

Neue IT-Geräte für „Netze des Bundes"
Mit dem Projekt „Netze des Bundes" wollte das BMI seit dem Jahr 2007 gemeinsam mit IT-Dienstleistern aus der Bundesverwaltung ein sicheres neues Sprach- und Datennetz einrichten. Überwiegend im Jahr 2011 beschaffte es sehr hochwertige und leistungsfähige IT-Geräte zur Ausstattung seiner Rechenzentren, z. B. schrankgroße Router. Dafür zahlte es fast 27 Mio. Euro. Hiervon entfielen über 14 Mio. Euro auf IT-Geräte, deren Einzelpreis höher als 100 000 Euro war.

Im Juni 2012 entschied das BMI, das Projekt „Netze des Bundes" nicht mehr selbst zu realisieren, sondern einen privaten Dienstleister als Generalunternehmer zu beauftragen. Dieser wollte die beschafften IT-Geräte nicht nutzen. Sie seien nicht mehr auf dem neuesten technischen Stand und daher für den Aufbau des neuen Netzes unbrauchbar.

Weitergabe nach eineinhalb Jahren
Eineinhalb Jahre später, Ende 2013, bot das BMI die IT-Geräte anderen Behörden in der Bundesverwaltung an. Nach Auskunft des BMI hätten die Verkäufer zuvor eine Rücknahme der teilweise originalverpackten IT-Geräte selbst zu einem Zehntel des Beschaffungspreises abgelehnt.

Bis Mitte 2014 gab das BMI die nicht mehr benötigten IT-Geräte unentgeltlich an sein eigenes IT-Referat sowie weitere Bundesbehörden ab. Ob und wie die aufnehmenden Bundesbehörden ihren Bedarf überprüft hatten, dokumentierten sie nicht. Z. B. übernahm eine Bundesbehörde über die Hälfte aller abgegebenen IT-Geräte, darunter fast 80 % aller über 100 000 Euro teuren Geräte. Eine Bedarfsmeldung dieser Behörde fehlte.

Der Bundesrechnungshof fand Ende 2013 die meisten IT-Geräte, insbesondere hochwertige, noch originalverpackt vor. Im März 2016 stellte er fest, dass die fünf Jahre zuvor beschafften IT-Geräte bisher so gut wie keinen Nutzen für die Bundesverwaltung erbracht haben. Bundesbehörden, die die hochwertigen IT-Geräte unentgeltlich erhalten hatten, nutzten diese zum Teil erst seit wenigen Tagen oder überhaupt noch nicht. 36 IT-Geräte mit einem Beschaffungswert von rund 10,3 Mio. Euro werden sie demnächst aussondern müssen.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMI den Bedarf der Bundesverwaltung zu spät, erst Ende 2013, abfragte. Es musste bereits im Jahr 2012 damit rechnen, dass der Generalunternehmer als privatwirtschaftliches Unternehmen die vom Bund beschafften Geräte nicht übernimmt. Das BMI hätte sich deshalb umgehend damit befassen müssen, ob und wie die Bundesverwaltung die IT-Geräte weiterhin nutzen kann.

Die aufnehmenden Behörden hätten hochwertige IT-Geräte nur dann erhalten dürfen, wenn sie diese auch zeitnah hätten nutzen können. Ohne nachgewiesenen Bedarf belegt die bloße Übergabe keine wirtschaftliche und sparsame Nutzung der IT-Geräte.

10.3

Das BMI hat mitgeteilt, es habe die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach der Bundeshaushaltsordnung beachtet. Es habe mit dem vorgesehenen Generalunternehmer bis zur Leitungsebene Gespräche geführt. Dieser habe die vorhandenen IT-Geräte jedoch nicht übernehmen wollen.

Viele der IT-Geräte seien bereits für den Betrieb von „Netze des Bundes" vorbereitet worden. Deshalb seien auch schützenswerte Daten auf den IT-Geräten gespeichert gewesen. Diese IT-Geräte habe das BMI daher nicht am Markt verkaufen können. Hätte es die Daten sicher gelöscht und die Festplatten verschrottet, hätte dies den wirtschaftlichen Totalverlust der jeweiligen IT-Geräte bedeutet und weitere Kosten verursacht.

Die Nachnutzung der abzugebenden IT-Geräte habe das BMI unmittelbar in die Wege geleitet, nachdem es entschieden hatte, das Projekt „Netze des Bundes" neu auszurichten. Die Weitergabe der IT-Geräte an Bundesbehörden habe es „mit Hochdruck betrieben". Derart viele IT-Geräte habe es jedoch nicht kurzfristig verteilen können.

Das BMI habe die IT-Geräte nur an Bundesbehörden abgegeben, die zuvor ihren Bedarf angemeldet hatten. Es habe Bundesbehörden stets darauf hingewiesen, keine IT-Geräte über Bedarf anzufordern.

10.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Das BMI hätte früher handeln müssen. Es hätte absehen können, dass der Generalunternehmer die IT-Geräte nicht übernimmt. Für das privatwirtschaftliche Unternehmen lag es nahe, für das Projekt „Netze des Bundes" eigene neue hochwertige IT-Geräte bereitzustellen. Ansonsten hätte es auf zusätzliche Einnahmen verzichtet.

Die vom Bundesrechnungshof Ende 2013 noch originalverpackt vorgefundenen Geräte waren offensichtlich nicht konfiguriert und hätten deshalb veräußert werden können. Es trifft nicht zu, dass ein Verschrotten von Festplatten zwangsläufig zu einem wirtschaftlichen Totalverlust der jeweiligen IT-Geräte führt. Im Jahr 2012 hätte das BMI für die fast neuwertigen IT-Geräte auch ohne Festplatten einen Restwert am Markt erzielen können. Die nun anstehende Aussonderung geht zulasten des Bundeshaushalts, auch wenn das BMI die Geräte an andere Bundesbehörden abgegeben hat.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass das BMI die Weitergabe der IT-Geräte „mit Hochdruck betrieben" hat. Das BMI hat zunächst eineinhalb Jahre gewartet, bevor es Nachnutzer für die nicht mehr verwendbaren IT-Geräte in der Bundesverwaltung gesucht hat.

Der Einwand des BMI, es habe die IT-Geräte nur nach vorheriger Bedarfsanmeldung an Bundesbehörden abgegeben, ist nicht belegt. So ist beispielsweise der Bedarf des größten Abnehmers nicht dokumentiert. Der Bundesrechnungshof ist weiterhin der Auffassung, dass die Bundesverwaltung die IT-Geräte weder wirtschaftlich noch sparsam genutzt hat.

Das BMI sollte bei IT-Großprojekten stufenweise vorgehen. Es sollte vor allem teure IT-Geräte erst dann beschaffen, wenn es deren Einsatz absehen kann. Bei IT-Großprojekten kann es stets vorkommen, dass diese neu ausgerichtet werden. In einem solchen Fall sollte das BMI zuvor Risikoanalysen durchführen. Damit sollte es untersuchen, welche finanziellen Nachteile drohen, wenn Investitionsgüter nicht mehr genutzt werden können. Die Ergebnisse dieser Risikoanalysen sollte das BMI bei seinen Entscheidungen berücksichtigen. Ist eine Neuausrichtung beabsichtigt, muss das BMI sicherstellen, dass die Bundesverwaltung nicht mehr benötigte IT-Geräte bedarfsgerecht außerhalb des Projekts weiternutzt. Falls in der Bundesverwaltung kein Bedarf besteht, muss das BMI die IT-Geräte schnellstmöglich veräußern oder verwerten.

11 Teure Rechenzentren stehen über Jahre leer (Kapitel 0602)

11.0

Das BMI mietete im Jahr 2011 für das Projekt „Netze des Bundes" langfristig zwei Rechenzentren. Kurz darauf entschied es, das Projekt nicht mehr selbst zu realisieren. Für eine Nach- oder Übergangsnutzung der Rechenzentren hatte es nicht gesorgt. Ein Rechenzentrum nutzte es überhaupt nicht, das andere kaum. Bis zum Jahr 2016 zahlt das BMI für beide insgesamt 26 Mio. Euro Miete.

Das BMI muss dies beim Projekt „IT-Konsolidierung des Bundes" vermeiden: Bis zum Jahr 2022 will die Bundesregierung die IT der Bundesverwaltung neu organisieren und dabei die Anzahl der Rechenzentren und Serverräume deutlich reduzieren. Das BMI hat bisher keinen ausreichenden Überblick über die Art, Kapazität, Technik, Bausubstanz, Miet- und Betriebskosten der vorhandenen Rechenzentren. Den künftigen Flächenbedarf der Bundesverwaltung für IT hat es nicht ausreichend ermittelt. Wie viel Geld das BMI investieren muss, um die Zahl der Standorte zu verringern, kann es daher nicht einschätzen.

11.1

IT-Großprojekte des Bundes
„Netze des Bundes" und „IT-Konsolidierung des Bundes" sind zwei ressortübergreifende IT-Großprojekte. Beide Projekte leitet das BMI.

„Netze des Bundes", begonnen im Jahr 2007, soll das sichere Sprach- und Datennetz der Bundesverwaltung schaffen. Die „IT-Konsolidierung des Bundes" beschloss die Bundesregierung im Mai 2015. Sie will bis zum Jahr 2022 u. a. 80 % des IT-Betriebes der Bundesverwaltung bei einem bundeseigenen Dienstleister bündeln.

Der Bundesrechnungshof hat beide Projekte geprüft. Dabei untersuchte er auch, welche Erfahrungen aus dem Projekt „Netze des Bundes" sich für das Projekt „IT-Konsolidierung des Bundes" nutzen lassen.

Zwei Rechenzentren für „Netze des Bundes"
Das BMI wollte für „Netze des Bundes" drei speziell gesicherte Rechenzentren aufbauen und wählte dafür Standorte aus. Im Jahr 2011 mietete das BMI zwei der geplanten Rechenzentren für fünf bzw. sieben Jahre. Es bediente sich dabei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt). Die Bundesanstalt ließ die Rechenzentren von den Vermietern umbauen und mit zusätzlicher Technik ausstatten. Über den Standort des dritten Rechenzentrums hatte das BMI noch nicht entschieden.

Das Projekt „Netze des Bundes" verzögerte sich seit dem Start immer wieder. Seine Kosten stiegen. Die beteiligten Ressorts bemühten sich vergeblich um Lösungen. Ab April 2012 ließ das BMI daher das Projekt von externen Beratern untersuchen. Aufgrund der Untersuchungsergebnisse entschied es im Jahr 2012, das Projekt künftig von einem privaten Generalunternehmer realisieren zu lassen. Das BMI verhandelte nur mit einem Unternehmen und begründete dies mit der nationalen Sicherheit. Den Vertrag mit dem Generalunternehmer schloss es im Herbst 2015.

Wirtschaftliche Risiken aus den fortbestehenden Mietverträgen hatte das BMI vor seiner Entscheidung nicht untersucht. Danach hatte es nicht sofort für eine Nach- bzw. Übergangsnutzung gesorgt.

Das BMI nutzte ein Rechenzentrum bis zum Jahr 2015 in geringem Umfang für Konfigurations- und Testarbeiten. Bis dahin zahlte der Bund 9,5 Mio. Euro für Miete, Nebenkosten und Investitionen. Seit dem Jahr 2016 stellt das BMI dieses Rechenzentrum dem Generalunternehmer mietfrei zur Verfügung. Er nutzt bisher die Büroflächen. Ab Ende 2016 will er das Rechenzentrum mit Technik ausstatten und es ab Ende 2017 für „Netze des Bundes" nutzen.

In den Vertragsverhandlungen hatte sich abgezeichnet, dass der Generalunternehmer das gemietete zweite Rechenzentrum nicht nutzen wollte. Das BMI bemühte sich daher ab Mitte 2013 erfolglos, einen Nachmieter zu finden. Bis zum Ende des Mietvertrages im Jahr 2016 bleibt es ungenutzt. Das BMI wird dafür insgesamt 16,6 Mio. Euro für Miete, Nebenkosten und Investitionen gezahlt haben. Hinzu kommen 600 000 Euro für den vereinbarten Rückbau.

Der Generalunternehmer soll das zweite Rechenzentrum nun an einem anderen Standort aufbauen. Hierzu prüft das BMI u. a. Rechenzentrumsflächen, die eine andere Bundesbehörde nicht mehr benötigt. Das Projekt „Netze des Bundes" könnte diese leer stehenden Flächen für 519 000 Euro jährlich nutzen.

Rechenzentren bei der IT-Konsolidierung des Bundes

Die IT-Konsolidierung soll die Anzahl der bislang 96 Rechenzentren und 1 245 Serverräume bis Ende 2022 deutlich verringern. Das BMI möchte etliche Rechenzentren schließen und rückbauen, einige modernisieren, weitere neu errichten bzw. mieten. Es erstellt derzeit ein Standortkonzept.

Das BMI hat keinen umfassenden Überblick über die vorhandenen Rechenzentren. Es fehlt ihm ein IT-Flächenkataster, das u. a. Auskunft über Größe, Kapazität, Art, Lage, Sicherheit, Technik und Bausubstanz der IT-Flächen gibt. Ein Miet- und Betriebskostenspiegel sowie eine Übersicht über den künftigen IT-Flächenbedarf der Bundesverwaltung existieren ebenfalls nicht. Das BMI schätzt die Kosten für den Rückbau aller nicht mehr benötigten Rechenzentren und Serverräume auf 900 000 Euro. Für neue Rechenzentren plant es bis zum Jahr 2022 insgesamt 34 Mio. Euro Mietkosten und 25 Mio. Euro für Neubau und Modernisierung der Technik ein.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMI im Jahr 2011 für das Projekt „Netze des Bundes" zwei Rechenzentren mietete:

- Bevor die beteiligten Ressorts die grundlegenden Probleme des Projektes nicht geklärt haben, hätte es die Rechenzentren nicht mieten dürfen.
- Es hätte angesichts der Probleme zumindest prüfen müssen, welche wirtschaftlichen Risiken es durch die Miete einging.
- Es hätte erkennen müssen, dass Nutzer oder Nachmieter für derart spezielle Mietobjekte nur schwer zu finden sind.
- Es hätte daher zuvor prüfen müssen, wie es bei einem Abbruch des Projektes die Rechenzentren verwenden kann.

Spätestens als das BMI im Jahr 2012 mit dem Generalunternehmer verhandelte, hätte es Nutzungsmöglichkeiten für die Rechenzentren erneut prüfen müssen, um Nachteile für den Bundeshaushalt zu begrenzen. Da das BMI nur mit einem Unternehmer verhandelte, entstand ein zusätzliches Risiko. Durch seine starke Verhandlungsposition konnte der Generalunternehmer vom BMI gewählte Standorte ablehnen. Dieses Risiko trat Mitte 2013 ein. Der Vertragsabschluss verzögerte sich bis zum Jahr 2015.

Derartige Fehler können sich bei der IT-Konsolidierung wiederholen. Die Nachteile für den Bundeshaushalt wären dann schwerwiegender, da dieses Projekt deutlich umfangreicher ist.

Es kann wirtschaftlich sein, die Zahl der Rechenzentren und Serverräume zu reduzieren und dafür bestehende Rechenzentren entweder zu schließen oder zu modernisieren sowie neue einzurichten. Um dies zu beurteilen, bedarf es eines umfassenden IT-Flächenkatasters einschließlich Miet- und Betriebskostenspiegel und einer Übersicht über den IT-Flächenbedarf. Bislang fehlen dem BMI diese grundlegenden Informationen, um den Handlungsbedarf bestimmen und eine angemessene Lösung finden zu können.

Das BMI hat deshalb die Kosten für den Rückbau aller Rechenzentren und Serverräume sowie für Neuanmietungen bei der IT-Konsolidierung deutlich zu gering angesetzt. Dies zeigen die Erfahrungen mit den Rechenzentren beim Projekt „Netze des Bundes". Der Rückbau eines einzigen Rechenzentrums von „Netze des Bundes" hat bereits zwei Drittel der Kosten verursacht, die das BMI insgesamt für den Rückbau einer Vielzahl von Rechenzentren und Serverräumen bei der IT-Konsolidierung angesetzt hat.

11.3

Das BMI hat mitgeteilt, trotz der schwierigen Projektsituation im Jahr 2011 habe es nicht absehen können, dass es das Projekt ab März 2012 überprüfen musste und welche Folgen dies hatte.

Es hat darauf verwiesen, dass der Generalunternehmer eines der gemieteten Rechenzentren nutzen werde. Die geschätzten Kosten für das Rechenzentrum am neuen Standort seien deutlich geringer als die des Rechenzentrums am abgelehnten Standort.

Das BMI sehe keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der IT-Konsolidierung des Bundes und den leer stehenden Rechenzentren aus dem Projekt „Netze des Bundes". Es sei wirtschaftlich, die IT des Bundes zu konsolidieren. Ende des Jahres 2016 werde es einen Rechenzentrums-Konsolidierungsplan vorlegen. Die Kosten von Neuanmietung, Neubau, Modernisierung und Rückbau habe es sorgfältig berechnet. Die Übersicht über Rechenzentrumsflächen, Miet- und Betriebskostenspiegel erstelle es schrittweise im Verlauf der IT-Konsolidierung. Mit diesem effizienten Vorgehen habe es am Ende einen vollständigen Überblick.

11.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Das BMI hätte die Folgen der schwierigen Projektsituation bei „Netze des Bundes" erkennen müssen. Es hätte vor dem Abschluss der Mietverträge für die Rechenzentren die Risiken analysieren und bewerten müssen. Zumindest hätte es die Risiken für seine mehrere Millionen Euro teuren Mietverpflichtungen untersuchen müssen, bevor es den Generalunternehmer für „Netze des Bundes" beauftragte. Beispielsweise hätte es eine Zwischen- und Nachnutzung prüfen müssen. Die geringfügige Nutzung eines Rechenzentrums für Test- und Konfigurationsarbeiten steht in keinem angemessenen Verhältnis zu den hohen Mietkosten.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass das BMI im Jahr 2011 alle in Frage kommenden Standorte für „Netze des Bundes" ermittelt und miteinander verglichen hat. Es fehlte ein Standortkonzept. Das BMI hat fachliche, personalwirtschaftliche und Kostenaspekte nicht umfassend berücksichtigt. Anderenfalls könnte es jetzt nicht einen wesentlich kostengünstigeren Standort untersuchen.

Dies sollte sich bei der IT-Konsolidierung nicht wiederholen. Ohne ein IT-Flächenkataster kann das BMI die Kosten für Neuanmietungen, Neubau, Modernisierung sowie Rückbau von Rechenzentren nicht verlässlich berechnen.

Für die Wirtschaftlichkeit der IT-Konsolidierung ist u. a. bedeutend, wo Rechenzentren gemietet oder geschlossen werden. Sowohl Mietpreise als auch Betriebskosten sind regional sehr unterschiedlich. Es reicht deshalb nicht aus, wenn sich das BMI nur schrittweise einen Überblick über die Rechenzentrumsflächen, Miet- und Betriebskostenspiegel verschafft.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMI, gemeinsam mit der Bundesanstalt unverzüglich ein Kataster aller Flächen von Rechenzentren der Bundesverwaltung sowie einen Miet- und Betriebskostenspiegel zu erstellen. Das BMI sollte die aktuelle Marktsituation und die Kosten für Miete, Bau oder Rückbau der zu konsolidierenden Rechenzentren ermitteln. Für frei werdende Rechenzentren muss

es geeignete Nachnutzungskonzepte erarbeiten. Die Ergebnisse sollte es im Rechenzentrums-Konsolidierungsplan und bei der fortzuschreibenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigen. Das BMI sollte hierfür einen Verantwortlichen benennen.

12 Alterssicherung der Landwirte anrechnen – Versorgungslasten des Bundes verringern (Titel 432)

12.0

Ruhestandsbeamtinnen und -beamte sollen keine doppelte Versorgung aus öffentlichen Kassen erhalten. Deswegen sind bestimmte Renten auf die Versorgungsbezüge anzurechnen. Dies gilt vor allem für Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Seit dem Jahr 1986 werden Versorgungsbezüge nicht mehr gekürzt, wenn sie mit Renten aus der Alterssicherung der Landwirte zusammentreffen. Die Alterssicherung der Landwirte ist eine öffentliche Kasse, die zu 77 % aus Steuermitteln finanziert wird. Das BMI sollte auf eine gesetzliche Regelung hinwirken, nach der Renten aus der Alterssicherung der Landwirte auf die Beamtenversorgung angerechnet werden.

12.1

Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge
Erhalten Ruhestandsbeamtinnen oder -beamte des Bundes neben ihren Versorgungsbezügen (Ruhegehalt) eine Rente, wird diese gemäß § 55 des Beamtenversorgungsgesetzes (BeamtVG) auf die Versorgungsbezüge angerechnet:

- Renten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen,
- Renten aus einer zusätzlichen Alters- oder Hinterbliebenenversorgung für Angehörige des öffentlichen Dienstes,
- Renten aus der gesetzlichen Unfallversicherung,
- Leistungen aus einer berufsständischen Versorgungseinrichtung oder aus bestimmten Lebensversicherungen.

Übersteigt die Summe von Ruhegehalt und Rente eine individuelle Höchstgrenze, ruht das Ruhegehalt in Höhe des überschreitenden Betrags. Die Höchstgrenze ist das Ruhegehalt aus der Endstufe der Besoldungsgruppe und einer fiktiven Dienstzeit vom 17. Lebensjahr bis zum Eintritt in den Ruhestand.

Landwirte sind in der Regel beitragspflichtig in der Alterssicherung der Landwirte (AdL). Sie können sich u. a. dann von der Beitragspflicht befreien lassen, wenn sie zusätzlich ein regelmäßiges Einkommen von über 4 800 Euro jährlich erzielen. Bei der AdL handelt es sich lediglich um eine Teilsicherung. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass Landwirte neben Renten der AdL weitere Einkünfte haben, beispielsweise Pachteinnahmen. Renten der AdL sind in § 55 BeamtVG nicht genannt.

Früheres Recht
Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) entschied im Jahr 1986, dass das damalige sogenannte Altersgeld für Landwirte nicht auf die Versorgungsbezüge anzurechnen ist. Es sei nicht ausdrücklich in § 55 BeamtVG genannt. Der Begriff

„Renten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen" sei im BeamtVG nicht näher erläutert. Darüber hinaus gebe es tiefgreifende Unterschiede zwischen den gesetzlichen Rentenversicherungen und dem Altersgeld für Landwirte. Versorgungsbezüge werden seitdem nicht mehr gekürzt, wenn sie mit Renten der AdL zusammentreffen.

Neues Recht
Seit dem Jahr 1995 ist die AdL gesetzlich neu geregelt. Ihre Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen entsprechen nun weitgehend den Regelungen der gesetzlichen Rentenversicherung. Die AdL erhält vom Bund jährlich einen Zuschuss von 2,2 Mrd. Euro als Defizitdeckung. Sie finanziert sich damit zu 77 % aus Steuermitteln.

Der Bundesrechnungshof hatte das BMI in den Bemerkungen 2001 (Bundestagsdrucksache 14/7018 Nr. 10, vgl. Nr. 10.4) aufgefordert, die AdL in die nach § 55 BeamtVG anzurechnenden Renten aufzunehmen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte daraufhin vom BMI verlangt, die Anrechnung der AdL in das BeamtVG zu übernehmen. Der Bundesrechnungshof forderte das BMI seitdem mehrfach – zuletzt im Februar 2016 – auf, dies bei einer Überarbeitung der Beamtenversorgung zu berücksichtigen. Das ist bis heute nicht geschehen.

Sieben Länder haben inzwischen in ihren Beamtenversorgungsgesetzen geregelt, dass die AdL auf Versorgungsbezüge ihrer Ruhestandsbeamtinnen und -beamten anzurechnen ist. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof entschied im Jahr 2015 für bayerische Beamte, dies verstoße nicht gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums. Der Dienstherr dürfe die Versorgungsberechtigten auf Einkünfte aus anderen öffentlichen Kassen verweisen und sich damit entlasten.

12.2

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, die Anrechnung der AdL auf die Beamtenversorgung neu zu regeln.

Sowohl die Versorgungsbezüge der Ruhestandsbeamtinnen und -beamten als auch die AdL werden aus öffentlichen Kassen gezahlt. Ruhestandsbeamtinnen und -beamte sollen nach dem Willen des Gesetzgebers nicht über die individuelle Höchstgrenze hinaus aus öffentlichen Kassen doppelt versorgt werden.

Der Bund könnte seine Versorgungslasten mindern, würden Versorgungsbezüge beim Zusammentreffen mit Renten der AdL entsprechend gekürzt.

12.3

Das BMI hält es für nicht notwendig, die AdL auf Versorgungsbezüge anzurechnen und das BeamtVG entsprechend zu ändern. Es hat dem Bundesrechnungshof

eine Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) übermittelt, das sich in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft ebenfalls dagegen ausgesprochen hat. Als Gründe nennt das BMAS:

- Die Rente aus der AdL biete lediglich eine Teilsicherung.
- Beamtinnen und Beamte hätten ihre landwirtschaftliche Tätigkeit als Nebentätigkeit ausgeübt. Deshalb liege keine Doppelversorgung aus öffentlichen Kassen vor.
- Rechnete man die Renten der AdL auf die Beamtenversorgung an, würden sie entwertet.
- Das jährliche Einkommen von Beamtinnen und Beamten liege zumeist über 4 800 Euro. Wenn sie im Nebenerwerb Landwirtschaft betreiben, könnten sie sich von der Beitragspflicht in der AdL befreien lassen. Ihre Beiträge zur AdL seien faktisch freiwillige Zahlungen.
- Solche Beamtinnen und Beamte würden sich umgehend von der Versicherungspflicht in der AdL befreien lassen, wenn künftig der Beitragszahlung keine höheren Alterseinkünfte mehr gegenüber stünden. Die rückläufigen Beitragseinnahmen würden höhere Bundeszuschüsse an die AdL als Defizitdeckung erfordern.
- Unabhängig von der unmittelbar betroffenen Personengruppe führe eine Gesetzesänderung zu einem erheblichen Vertrauensverlust. Dies könne sich nachteilig auf die Finanzierung der Alterssicherungssysteme auswirken.

12.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Renten der AdL nicht anzurechnen, führt zu einer unzulässigen Doppelversorgung aus öffentlichen Kassen. Außerdem bevorzugt dies Ruhestandsbeamtinnen und -beamte, die eine Rente aus einer Nebenerwerbslandwirtschaft beziehen, gegenüber denjenigen, die Anspruch auf eine Rente aus einer anderen gesetzlichen Rentenversicherung haben.

Die Argumente des BMAS überzeugen nicht:

- Wie die gesetzliche Rentenversicherung wird die AdL allgemein als Regelsicherungssystem der Altersversorgung angesehen. Dass die AdL nur eine Teilsicherung bietet, ändert daran nichts.
- Die Versorgungsbezüge ergänzen nicht die Alterssicherung der AdL. Vielmehr stellt die Beamtenversorgung die Alimentation der Ruhestandsbeamtinnen und -beamten sicher.
- Die Rente der AdL würde ungekürzt gezahlt. Sie würde lediglich bestimmen, in welchem Umfang Versorgungsbezüge gekürzt werden. Die gezahlten Beiträge zur AdL würden nicht entwertet. Auch andere Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung werden auf die Versorgungsbezüge angerechnet, ohne sie dadurch zu entwerten.

- Landwirte, die im Hauptamt Beamtinnen oder Beamte sind, führen ihren Betrieb als Nebentätigkeit aus. Nach der Rechtsprechung des BVerwG sind auch Renten aus zulässigen Nebentätigkeiten auf die Beamtenversorgung anzurechnen.
- Solange sich Nebenerwerbslandwirte nicht von der Beitragspflicht befreien lassen, sind ihre Beiträge nicht freiwillig, sondern Pflichtbeiträge.
- Dass der Bund das Defizit der AdL deckt, soll den Strukturwandel der Landwirtschaft sozial unterstützen und dient damit agrarpolitischen Zielen. Die Beamtenversorgung dient hingegen nicht agrarpolitischen Zielen. Sie soll die Alimentation der Beamtinnen und Beamten sicherstellen und nicht das Defizit der AdL verringern.
- Es ist nicht auszuschließen, dass sich mehr Nebenerwerbslandwirte von der Versicherungspflicht in der AdL befreien lassen, wenn sie ihre Beamtenversorgung wegen der Rente der AdL gekürzt würde. Zwar würden dann Beitragseinnahmen für die AdL wegfallen. Dies würde jedoch durch geringere Ausgaben der AdL kompensiert. Dass die Beitragseinnahmen der AdL deutlich zurückgehen, ist aber nicht zu erwarten. Dies zeigen Erfahrungen aus den Ländern, die die AdL bereits auf die Beamtenversorgung anrechnen.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMI deshalb nach wie vor auf, die AdL in die Anrechnungsregelung des § 55 BeamtVG einzubeziehen.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)

(Einzelplan 07)

13 Entwicklung des Einzelplans 07

13.1 Überblick

Die wesentlichen Aufgaben des BMJV liegen im Bereich der Gesetzgebung. Es erarbeitet federführend Gesetz- und Verordnungsentwürfe für das Bürgerliche Recht, das Handels- und Wirtschaftsrecht, das Strafrecht und die Prozessordnungen. Außerdem wirkt das BMJV bei allen Gesetz- und Verordnungsentwürfen anderer Bundesministerien mit. Dabei prüft es, ob die Entwürfe mit dem Grundgesetz und der übrigen Rechtsordnung vereinbar sowie rechtssystematisch und rechtsförmlich einheitlich gestaltet sind. Das Ministerium ist außerdem für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz (Verbraucherpolitik) fachlich zuständig.

Im Einzelplan 07 sind drei der fünf obersten Gerichtshöfe des Bundes veranschlagt: der Bundesgerichtshof (BGH), das Bundesverwaltungsgericht und der Bundesfinanzhof (BFH). Zudem umfasst der Geschäftsbereich des BMJV den Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (GBA), das Bundespatentgericht (BPatG), das Bundesamt für Justiz (BfJ) und das Deutsche Patent- und Markenamt (DPMA). Das BMJV hat die Dienstaufsicht über die Bundesgerichte sowie die Dienst- und Fachaufsicht über die Behörden seines Geschäftsbereichs.

Im Haushaltsjahr 2015 fielen im Einzelplan 07 Ausgaben von 663,3 Mio. Euro an. Dies entspricht einem Anteil von 0,2 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Die Einnahmen des Einzelplans 07 betrugen 548,3 Mio. Euro.

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Ausgaben um 24,6 Mio. Euro (3,9 %), die Einnahmen erhöhten sich um 21,0 Mio. Euro (4,0 %). Eine Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben des Einzelplans 07 gibt die Tabelle 13.1.

Übersicht über den Einzelplan 07
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Tabelle 13.1

	2015 Soll	2015 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2016 Soll	2017 Haushalts-entwurf	Veränderung 2016/2017[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	695,5	663,3	−32,2	745,5	735,2	−1,4
darunter:						
▪ Personal (ohne Versorgung)	321,1	319,2	−1,9	329,0	333,7	1,4
▪ Versorgung	147,9	142,8	−5,1	150,6	150,7	0,1
▪ Zuweisungen an den Versorgungsfonds	23,3	19,0	−4,3	26,6	28,8	8,3
▪ Sächliche Verwaltungsausgaben[c]	135,0	118,9	−16,1	142,6	138,7	−2,7
▪ Verbraucherpolitik	31,1	26,7	−4,4	46,3	37,8	−18,5
▪ Sonstige Bewilligungen	12,8	11,8	−1,0	18,8	20,0	6,5
Einnahmen des Einzelplans	488,6	548,3	59,6	527,3	541,6	2,7
darunter:						
▪ Gebühren, sonstige Entgelte	472,0	519,9	47,9	509,5	522,8	2,6
davon:						
▪ Deutsches Patent- und Markenamt	346,0	371,2	25,2	378,8	386,5	2,0
▪ Bundesamt für Justiz	96,5	108,9	12,4	101,0	105,0	4,0
Verpflichtungsermächtigungen	38,4[d]	26,6	−11,8	112,2	44,0	−60,8
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	4 857	4 464[e]	−393	4 965[f]	5 024	1,2

Erläuterungen:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
c Ohne die unter Verbraucherpolitik und Sonstigen Bewilligungen veranschlagten sächlichen Verwaltungsausgaben.
d Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
e Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.
f Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 4 566 Planstellen/Stellen.
Quelle: Einzelplan 07. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Von den im Stellenplan des Einzelplans 07 für das Jahr 2015 ausgewiesenen 4 857 Planstellen und Stellen waren 393 (8,1 %) am 1. Juni 2015 nicht besetzt. Während der BFH, das BfJ und der BGH ihre Planstellen und Stellen fast vollständig besetzt hatten, verfügten das BPatG, der GBA und das BMJV noch über zahlreiche freie Planstellen und Stellen.

Im Geschäftsbereich des BMJV ist das DPMA mit 2 191 besetzten Planstellen und Stellen die größte Behörde. Es folgen das BfJ mit 670 und das BMJV mit 557 besetzten Planstellen und Stellen. Alle Behörden und Gerichte des Geschäftsbe-

reichs greifen auf überwiegend von den Ländern abgeordnete Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Beamtinnen und Beamte zurück. Die befristete Abordnung ermöglicht es, kurzfristig Fachkräfte für bestimmte Rechtsbereiche zu gewinnen. Sie werden aus gesonderten Haushaltstiteln der jeweiligen Kapitel bezahlt. Da sie i. d. R. nicht auf Planstellen geführt werden, können die Behörden und Gerichte so ihren Gesamtpersonalbestand erhöhen. Das BMJV deckt seinen Personalbedarf zu fast einem Fünftel (19,3 %) durch Abordnungen. Es hatte damit am 1. Juni 2015 bei 636 Planstellen und Stellen, von denen 557 besetzt sind, 689 Vollzeitkräfte. Hoch ist der Anteil der Abordnungen auch beim GBA (18,2 %) und BGH (13,2 %). Eine Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Personalbestand im Geschäftsbereich des BMJV gibt die Tabelle 13.2.

Behörden und Gerichte im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz

Tabelle 13.2

Behörde/Gericht	Einnahmen 2015 (Ist)	Ausgaben 2015 (Ist)	Besetzte Planstellen/ Stellen	Beamtete Hilfskräfte[a]	Gesamtpersonalbestand[b]	Besetzte Planstellen/ Stellen
	in Mio. Euro		in Vollzeitkräften am 1. Juni 2015			1. Juni 2016
Bundesministerium	20,5	76,6	557	133	689	578
Bundesgerichtshof	19,9	37,6	329	50	379	324
Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof	0,4	33,0	178	40	217	191
Bundesverwaltungsgericht	2,0	19,5	174	10	184	175
Bundesfinanzhof	8,7	17,7	162	9	171	157
Bundespatentgericht	9,3	14,6	204	2	206	195
Bundesamt für Justiz	109,8	54,5	670	46	716	705
Deutsches Patent- und Markenamt	371,7	191,8	2 191	36	2 227	2 242

Erläuterungen:
a Insbesondere von den Ländern zu den Bundeseinrichtungen abgeordnete Beschäftigte.
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich. Ohne Arbeitskräfte mit befristeten Verträgen und Auszubildende.
Quelle: Einzelplan 07: Haushaltsrechnung für das Jahr 2015, Haushaltsplan für das Jahr 2016, Gesetzentwurf zum Haushaltsplan 2017.

13.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

13.2.1 Haushaltsstruktur

Im Haushaltsjahr 2015 machten die Personal- und Versorgungsausgaben zusammen mit den Zuweisungen an den Versorgungsfonds 73 % (481 Mio. Euro) der Gesamtausgaben des Einzelplans 07 aus. Knapp 18 % (118,9 Mio. Euro) gab das BMJV für sächliche Verwaltungsausgaben wie Mieten, Informationstechnik (IT) und Geschäftsbedarf aus. Auf die Verbraucherpolitik entfielen 26,7 Mio. Euro (4,0 %). Die Ausgaben für Sonstige Bewilligungen betrugen 11,8 Mio. Euro (1,8 %). Diese umfassten überwiegend Zuweisungen und Zuwendungen, z. B. an die Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e. V. und das Deutsche Institut für Menschenrechte e. V. (DIMR). Auch die Beiträge an internationale Organisationen wie die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) in Genf sind bei den Sonstigen Bewilligungen veranschlagt. Das bisher von vier Bundesministerien finanzierte DIMR wird ab dem Haushaltsjahr 2016 ausschließlich vom Deutschen Bundestag gefördert. Die Zuwendungen werden dann im Einzelplan 02 veranschlagt. Im Einzelplan 07 entfallen hierdurch Ausgaben von knapp 0,9 Mio. Euro.

13.2.2 Haushaltsentwicklung

Gegenüber den Ausgaben des Jahres 2015 ist der Ansatz für das Jahr 2016 um mehr als 82,2 Mio. Euro (12,4 %) angestiegen. Fast ein Drittel des Zuwachses entfällt auf personalbezogene Ausgaben, darunter 9,9 Mio. Euro direkte Personalkosten, 7,7 Mio. Euro Versorgungsausgaben und 7,6 Mio. Euro Zuweisungen an den Versorgungsfonds. Bei den sächlichen Verwaltungsausgaben entsteht ein überproportional großer Zuwachs von 23,7 Mio. Euro (19,9 %), da die Ausgaben im Jahr 2015 erneut weit unter dem Haushaltsansatz blieben. Der Haushaltsansatz im Jahr 2016 übertrifft die Ausgaben des Jahres 2015 bei der Verbraucherpolitik um 19,6 Mio. Euro (73,7 %), bei den Sonstigen Bewilligungen um 7,0 Mio. Euro (59,7 %). Von letzteren entfallen 4,6 Mio. Euro auf das europäische Einheitliche Patentgericht, das das BMJV aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrags mitfinanziert.

13.2.3 Ausgabereste

Die in das Jahr 2015 übertragenen Ausgabereste bei den flexibilisierten Ausgaben beliefen sich auf 43,9 Mio. Euro. Zu ihrer Entstehung hatten insbesondere die vorläufige Haushaltsführung in der ersten Hälfte des Jahres 2014 und die zeitweilige Sperrung zahlreicher Haushaltsansätze beigetragen. Trotz des Wegfalls dieser Ursachen entstanden im Folgejahr noch höhere Ausgabereste. Das BMJV gab mehr als 9 % der im Haushalt 2015 veranschlagten Mittel nicht aus. Die Haushaltsreste erreichten 2015 mit 63,3 Mio. Euro den höchsten Wert seit dem Jahr 2007. Diese Haushaltsreste verteilen sich auf alle Behörden und Ge-

richte des Einzelplans 07, die damit im Haushaltsjahr 2016 deutlich höhere Sachausgaben tätigen können, als sich aus den Haushaltsansätzen ergibt (vgl. auch Bemerkung Nr. 1.7.3).

Bis zum Jahr 2010 hatten die Personalausgaben mit Beträgen zwischen 20 Mio. und 30 Mio. Euro regelmäßig weit mehr als ein Drittel der Haushaltsreste ausgemacht. Im Jahr 2015 entfiel auf die Personalausgaben mit 4,6 Mio. Euro nur noch ein Anteil von 7 %; fast die Hälfte der Haushaltsreste entstand mit 28,6 Mio. Euro bei der IT. Auf die übrigen sächlichen Verwaltungsausgaben entfielen 22,6 Mio. Euro der Haushaltsreste. Die Haushaltsreste bei der IT und bei den sächlichen Verwaltungsausgaben betrugen damit mehr als die Hälfte der für diese Zwecke im Haushalt veranschlagten flexibilisierten Mittel. Sie sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich auf das Sechsfache des Wertes des Jahres 2012 angestiegen. Als Begründung gab das BMJV Verzögerungen bei IT-Projekten und Beschaffungen, insbesondere beim BfJ und beim DPMA, an. So habe allein das BfJ wegen nicht abschließend geklärter Rechtsfragen rund 6 Mio. Euro für die IT-Technik des Rechtsinformationssystems des Bundes in 2015 nicht ausgeben können.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMJV zu prüfen, inwieweit die Haushaltsreste verringert werden können. Hierzu könnten insbesondere eine genauere zeitliche Planung der IT-Projekte und Beschaffungen sowie eine kritische Betrachtung der Etatreife der Vorhaben einen Beitrag leisten. Nach Angaben des BMJV sind wegen der Haushaltsreste viele Haushaltsansätze im Regierungsentwurf 2017 niedriger veranschlagt als es ohne die Reste erforderlich gewesen wäre.

13.3 Wesentliche Ausgaben

13.3.1 Personal und Versorgung

Den Ausgabenschwerpunkt im Einzelplan 07 bilden die Ausgaben für Personal und Versorgung. Die sächlichen Verwaltungsausgaben dienen vorwiegend der Unterbringung der Beschäftigten, der Ausstattung und dem Betrieb der Dienstgebäude sowie der IT.

13.3.2 Bundesministerium

Das BMJV gewährt neben seinen vielfältigen Aufgaben in der Rechtsetzung zahlreichen Einrichtungen Zuwendungen aus Bundesmitteln. Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen wiederholt erhebliche Rückstände bei der vom BMJV zu verantwortenden Verwendungsnachweisprüfung festgestellt. Eine fristgerechte Prüfung hilft sicherzustellen, dass Zuwendungen künftig zweckgerecht im Bundesinteresse eingesetzt werden. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das BMJV die Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung nunmehr nahezu vollständig abgebaut und Lücken bei der Erfassung der Daten in der Zuwendungsdatenbank des Bundes geschlossen.

13.3.3 Verbraucherpolitik

Aus den Mitteln dieses Kapitels finanziert das BMJV weit überwiegend Zuwendungen an Organisationen, die den Verbraucherschutz fördern bzw. Verbraucherinteressen wahrnehmen sollen. Wichtige Zuwendungsempfänger waren im Jahr 2015 der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (VZBV) mit einer institutionellen Förderung von 10,8 Mio. Euro und die Stiftung Warentest mit einer Förderung von 5 Mio. Euro. Im Jahr 2016 sollen die Organisationen 11,1 bzw. 5 Mio. Euro erhalten, im Haushaltsentwurf 2017 sind 11,2 bzw. 6,5 Mio. Euro vorgesehen. Im Zuge der parlamentarischen Beratungen wurde in den Haushalt 2016 ein Zuschuss von 10 Mio. Euro zur Erhöhung des Stiftungskapitals der Stiftung Warentest aufgenommen. Gleichzeitig erhielt das BMJV eine Verpflichtungsermächtigung über 90 Mio. Euro, aufgrund derer es der Stiftung für künftige Haushaltsjahre weitere Erhöhungen ihres Stiftungskapitals zusagen kann. Nach einer Vorgabe des Haushaltsgesetzes 2016 darf das BMJV diese Verpflichtung jedoch nur zu 93 % (83,7 Mio. Euro) in Anspruch nehmen. Auch ohne diesen einmaligen Sondereffekt sind die Mittel für die Verbraucherpolitik von 24,2 Mio. Euro im Haushalt 2014 auf 37,8 Mio. Euro im Haushaltsentwurf 2017 kontinuierlich angestiegen.

In der derzeitigen Lage am Kapitalmarkt ist es kaum möglich, bei der Geldanlage eine nennenswerte Rendite zu erzielen, ohne gewisse Risiken in Kauf zu nehmen. Bei einer Zustiftung kann nicht ausgeschlossen werden, dass dieses Kapital durch Verluste bei der Geldanlage geschmälert wird. Ob mit der Geldanlage hinreichend hohe Erträge erzielt werden können, um den mit der Zustiftung verfolgten Zweck zu erreichen, ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes zumindest fraglich. Das BMJV darf gemäß § 7 BHO eine im Haushalt veranschlagte Zustiftung nicht ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung leisten. Dazu muss es prüfen, wie das gesetzgeberische Anliegen, eine Stiftung finanziell zu stärken, wirtschaftlich erreicht werden kann. Sofern andere Finanzierungsformen, z. B. Zuwendungen zum direkten Verbrauch, wirtschaftlicher sind, muss das BMJV diese in Betracht ziehen.

Das BMJV legt in der Verbraucherpolitik einen besonderen Schwerpunkt auf die Information. Von den für diesen Zweck im Haushalt 2015 veranschlagten 12,7 Mio. Euro verwendete es jedoch nur 9,9 Mio. Euro (78 %); von 20,9 Mio. Euro Verpflichtungsermächtigungen nutzte es nur 13,2 Mio. Euro (63 %). Das BMJV förderte Projekte der Verbraucherorganisationen, insbesondere die Marktwächter „Finanzmarkt" und „Digitale Welt". Mit den Marktwächtern soll der VZBV in Zusammenarbeit mit Verbraucherzentralen der Länder Angebote, Strukturen und Marktgeschehen systematisch aus Verbrauchersicht analysieren. Die Erkenntnisse sollen in die Politik einfließen und die Markttransparenz erhöhen. Im Haushalt 2016 und im Haushaltsentwurf 2017 sind für beide Marktwächter zusammen jeweils 10 Mio. Euro vorgesehen. Das BMJV möchte die Förderung bereits im Jahr 2017 in dieser Höhe auch für die Haushaltsjahre 2018 bis 2020 fest zusagen. Hierzu und für weitere mehrjährige Projekte der Verbraucherinformation ist im Haushaltsentwurf 2017 eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 41,3 Mio. Euro vorgesehen. Das jährliche Finanzvolumen der Marktwächter erreicht damit nahezu die Höhe der gesamten institutionellen Förderung des VZBV mit ungefähr 100 Stellen.

13.3.4 Deutsches Patent- und Markenamt

Im Jahr 2015 entfielen auf das DPMA 29 % der Ausgaben des Einzelplans 07. Die Personalausgaben machten 69 % der Ausgaben des DPMA aus.

Das DPMA ist die nationale Zentralbehörde auf dem Gebiet des gewerblichen Rechtsschutzes. Es erteilt und verwaltet gewerbliche Schutzrechte in Deutschland und informiert hierüber die Öffentlichkeit. Bei der Erteilung gewerblicher Schutzrechte konkurriert das DPMA mit anderen Institutionen. So können Schutzrechte für fast alle Länder Europas auch beim Europäischen Patentamt beantragt werden. Schutzrechte, insbesondere Patente, sind ein wichtiger volkswirtschaftlicher Erfolgsfaktor. Deshalb ist es von großer Bedeutung, dass das DPMA Schutzrechte schnell und in hoher Qualität bearbeitet.

Das DPMA hat in den Jahren 2015 und 2016 zusammen 114 zusätzliche Planstellen und Stellen für die Patentprüfung erhalten. Eine zeitgerechte Bearbeitung der Patentanträge erfordert nach Angaben des BMJV insgesamt 142 zusätzliche Planstellen und Stellen. Die für die Patentprüfung noch fehlenden 28 Planstellen und Stellen soll das DPMA nach Angaben des BMJV voraussichtlich im Jahr 2018 erhalten.

13.3.5 Bundesamt für Justiz

Auf das BfJ entfielen 8 % der Ausgaben des Einzelplans 07 im Jahr 2015. Die Personalausgaben machten 71 % seiner Ausgaben aus.

Das BfJ besteht seit dem Jahr 2007 als zentrale Dienstleistungsbehörde der Bundesjustizverwaltung. Es führt für den jeweiligen Adressatenkreis wichtige Register (Bundeszentralregister, Gewerbezentralregister und Zentrales Staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister) und nimmt Aufgaben des internationalen Rechtsverkehrs wahr. Das BfJ verfolgt und ahndet Ordnungswidrigkeiten und erledigt Aufgaben der allgemeinen Justizverwaltung.

Das BfJ verhängt insbesondere Ordnungs- und Bußgelder gegen Unternehmen, die ihren gesetzlichen Veröffentlichungspflichten nicht nachkommen. Im Jahr 2014 hatte das BfJ nach Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes Ordnungsgeldforderungen von 82,9 Mio. Euro unbefristet niedergeschlagen. Ein großer Teil davon betraf praktisch nicht werthaltige Forderungen, weil Unternehmen insolvent, vermögenslos oder nicht mehr zu ermitteln waren. Forderungen von 25,3 Mio. Euro verjährten, bevor es dem BfJ gelang, diese beizutreiben. Im Jahr 2015 lagen die Werte in ähnlicher Größenordnung. Der Bundesrechnungshof empfahl Schritte zur Verfahrensoptimierung, denen das BfJ nachkommen will. Das BMJV sagte zu, die vom Bundesrechnungshof empfohlene Verlängerung der Verjährungsfrist zu prüfen. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, inwieweit es gelingt, die Einnahmeausfälle für den Bund zu vermeiden.

Das BfJ vollstreckt in Deutschland nach dem EU-Geldsanktionsgesetz Geldstrafen und Geldbußen anderer EU-Länder gegen Deutsche. In Deutschland verhängte Geldstrafen und Geldbußen gegen EU-Bürger übermittelt es zur Vollstreckung in den jeweiligen Mitgliedstaaten. Der Erlös aus der Vollstreckung ausländischer Geldsanktionen durch das BfJ fließt zum größten Teil der Bundeskasse zu. Erlöse aus der Vollstreckung deutscher Geldsanktionen durch einen Mitgliedstaat fließen diesem zu. Das BfJ hatte es nach Feststellung des Bundesrechnungshofes unterlassen, die notwendigen organisatorischen Vorkehrungen für ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verfahren zu schaffen. Es bearbeitete vorrangig ausgehende Ersuchen, bei den eingehenden Ersuchen bauten sich hohe Rückstände auf. Dadurch vernachlässigte das BfJ seine Pflicht Einnahmequellen auszuschöpfen. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das BfJ zugesagt, seine Geschäftsprozesse in einem IT-Projekt grundlegend zu optimieren und dabei mit den eingehenden Ersuchen zu beginnen. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

13.4 Wesentliche Einnahmen

Der Einzelplan 07 verzeichnet im Verhältnis zum Ausgabevolumen hohe Einnahmen, vor allem aus gebührenfinanzierten Leistungen des DPMA und BfJ sowie vom BfJ vereinnahmten Ordnungsgeldern. Die Gesamteinnahmen des Einzelplans 07 von 548,3 Mio. Euro lagen im Jahr 2015 um 59,6 Mio. Euro über dem Soll. Dies hatte u. a. folgende Gründe:

- Die Einnahmen des BfJ aus Ordnungsgeldern übertrafen mit 81,2 Mio. Euro den Haushaltsansatz um 11,5 Mio. Euro.
- Die vom DPMA eingenommenen Patentgebühren von 304,5 Mio. Euro übertrafen den Ansatz um fast 18,6 Mio. Euro.
- Die Gebühreneinnahmen des DPMA für Marken waren um 5,9 Mio. Euro höher als geplant.
- Der BFH vereinnahmte um 4,8 Mio. Euro höhere Gebühren als im Haushalt veranschlagt.

Im Haushaltsplan 2016 sind Gebühreneinnahmen mit einem Ansatz von 509 Mio. Euro annähernd auf dem Niveau der tatsächlichen Einnahmen des Jahres 2015 von 520 Mio. Euro vorgesehen.

13.5 Ausblick

Im Haushaltsentwurf für den Haushalt 2017 sind mit 735,2 Mio. Euro um 10,3 Mio. Euro niedrigere Ausgaben veranschlagt als im Jahr 2016. Dieser seit mehreren Jahren erstmalig zu verzeichnende Rückgang um 1,4 % gründet sich auf den Wegfall der im Jahr 2016 einmalig vorgesehenen Erhöhung des Stiftungskapitals der Stiftung Warentest um 10 Mio. Euro. Die Bundesregierung hat im Haushaltsentwurf 2017 für den Einzelplan 07 Einnahmen in Höhe von 541,6 Mio. Euro vorgesehen. Dieser Wert liegt um 14,3 Mio. Euro über dem Haushaltsansatz für das Jahr 2016 und um 6,6 Mio. Euro unter den tatsächlichen Einnahmen des Jahres 2015.

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

(Einzelplan 08)

14 Entwicklung des Einzelplans 08

14.1 Überblick

Als Haushaltsministerium stellt das BMF den Entwurf des Haushaltsplans und den Finanzplan auf. Es entscheidet in wichtigen Einzelfällen der Haushaltsführung und legt Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes sowie über dessen Vermögen und Schulden. Als Fachministerium hat das BMF Aufgaben in den Bereichen Steuern, Zoll, Finanzbeziehungen des Bundes, Regulierung der Finanzmärkte, Treuhandnachfolgeeinrichtungen, Bundesimmobilien, Privatisierungs- und Beteiligungspolitik sowie Wiedergutmachungen des Bundes.

Im Jahr 2015 betrugen die Ausgaben des BMF 5,6 Mrd. Euro. Dies entsprach 1,8 % des Bundeshaushalts. Größter Ausgabebereich war mit 2,1 Mrd. Euro die Zollverwaltung. Den Ausgaben standen Einnahmen von 530,0 Mio. Euro gegenüber.

Übersicht über den Einzelplan 08
Bundesministerium der Finanzen

Tabelle 14.1

	2015 Soll	2015 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf	Veränderung 2016/ 2017[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	5 591,6	5 621,6	30,0	5 885,2	5 996,4	*1,3*
darunter:						
▪ Zoll	2 149,6	2 096,0	–53,6	2 187,4	2 245,7	*2,7*
▪ Ausgaben für Versorgungsempfänger[c]	1 047,8	1 038,5	–9,3	1 069,8	1 090,3	*1,9*
▪ Wiedergutmachungen des Bundes	715,7	758,3	42,6	762,8	745,5	*–2,3*
Einnahmen des Einzelplans	324,5	529,7	205,2	334,6	308,5	*–7,8*
darunter:						
▪ Treuhandnachfolgeeinrichtungen	168,0	169,5	1,5	162,0	145,0	*–10,5*
▪ Zoll	101,3	126,3	25,0	118,9	107,6	*–9,5*
Verpflichtungsermächtigungen	458,7	191,0	–276,7	833,3	783,3	*–6,0*
	Planstellen/Stellen					**in %**
Personal	44 286	41 743[d]	–2 543	45 234[e]	45 692	*1,0*

Erläuterungen:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
c Titelgruppe 57 sowie Titel 424 01 und 634 03.
d Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.
e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 42 117 Planstellen/Stellen.
Quelle: Einzelplan 08. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Das BMF wird bei seinen Aufgaben von der Zollverwaltung einschließlich der Generalzolldirektion (GZD), vier weiteren Bundesoberbehörden und dem Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) unterstützt.

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen

Tabelle 14.2

	Einnahmen 2015 (Ist)[a]	Ausgaben 2015 (Ist)[a]	Besetzte Plan-stellen/Stellen am 1. Juni 2015	Besetzte Plan-stellen/Stellen am 1. Juni 2016
	in Mio. Euro			
Bundesministerium der Finanzen	52,5	176,3	1 793	1 636
Zollverwaltung	126,3	2 096,0	35 234	35 067
Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) mit Bundesausgleichsamt (BAA)	3,4	120,2	1 861	1 832
Bundeszentralamt für Steuern (BZSt)	28,5	497,7	1 406	1 560
Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund)[b]	11,1	295,2	1 389	1 990
Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (BfB)	0	55,3	61	32

Erläuterungen:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
b Bis Ende 2015: Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT).
Quelle: Einzelplan 08. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

14.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Das BMF und seine nachgeordneten Behörden führen personalintensive Aufgaben durch. Im Haushaltsjahr 2015 waren 68,7 % der Ausgaben des Einzelplans 08 für Sach- und Personalausgaben gebunden. 27,9 % der Mittel entfielen auf Zuweisungen und Zuschüsse, vor allem für Wiedergutmachungen des Bundes.

Im Haushaltsjahr 2016 stehen für den Geschäftsbereich des BMF 5,9 Mrd. Euro zur Verfügung. Das entspricht einer Steigerung gegenüber dem Vorjahres-Ist von 263,5 Mio. Euro (+4,7 %). Ein Großteil davon entfällt auf das zum Januar 2016 gegründete ITZBund, in dem die IT-Dienstleister aus drei Ressorts zusammengeführt wurden (vgl. Nr. 14.3.3).

Nach dem Haushaltsentwurf 2017 steigen die Ausgaben auf 6 Mrd. Euro.

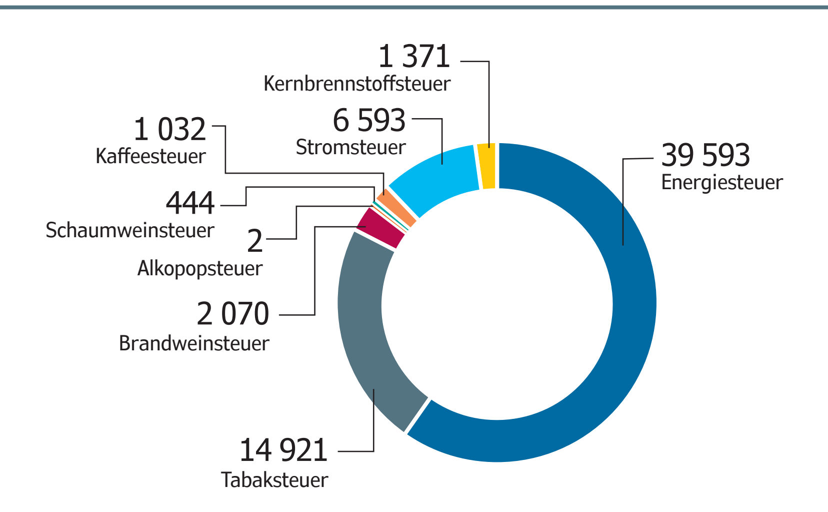
14.3 Wesentliche Ausgaben

14.3.1 Zollverwaltung

Aufgaben des Zolls
Mit rund 39 000 Beschäftigten hat der Zoll u. a. die Aufgaben, die bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer, die Zölle, die Kraftfahrzeugsteuer und die Luftverkehrsteuer zu erheben. Ferner verwaltet der Zoll das Branntweinmonopol, erhebt Abgaben und leistet Erstattungen auf der Grundlage von Verordnungen der Europäischen Union. Als „Finanzkontrolle Schwarzarbeit" ist der Zoll mit 6 700 Beschäftigten gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung im Einsatz und prüft, ob der gesetzliche Mindestlohn eingehalten wird. Die Gesamtausgaben für die Zollverwaltung lagen im Jahr 2015 bei 2,1 Mrd. Euro, davon entfielen 1,6 Mrd. Euro auf Personalausgaben.

Verbrauchsteuern und Zölle
Der Zoll verwaltet die vom Bund erhobenen Steuern von rund 103 Mrd. Euro. Das entspricht mehr als einem Drittel der gesamten Steuereinnahmen des Bundes. Der größte Teil entfällt auf die Verbrauchsteuern mit rund 66 Mrd. Euro. Die Zölle von mehr als 5 Mrd. Euro fließen – um eine Erhebungskostenpauschale von 25 % gemindert – in den EU-Haushalt. Die durch die Zollverwaltung vereinnahmten Steuern und Zölle werden im Einzelplan 60 ausgewiesen. Abbildung 14.1 gibt einen Überblick über die erhobenen Verbrauchsteuern im Jahr 2015.

Einnahmen durch Verbrauchsteuerarten im Jahr 2015 (in Mio. Euro) — Abbildung 14.1



Quelle: Einzelplan 60, Kapitel 6001, Haushaltsrechnung für das Jahr 2015.

Generalzolldirektion
Die GZD wurde zum 1. Januar 2016 als Bundesoberbehörde mit rund 7 000 Beschäftigten eingerichtet und ist für die operative Steuerung der Zollverwaltung zuständig. Die GZD führt die Aufgaben der bisherigen Bundesfinanzdirektionen sowie die nicht zum ministeriellen Kernbereich gehörenden Aufgaben der Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung des BMF aus. Gleichzeitig wurden die Bundesfinanzdirektionen als Mittelbehörden aufgelöst. Durch die Bündelung von Aufgaben in der GZD und den Wegfall der Mittelbehörden sollen die 43 Hauptzollämter und 271 Zollämter als Ortsebene gestärkt werden. Die GZD hat ihren Hauptsitz in Bonn und unterhält neben dem Zollkriminalamt (ZKA) und dem Bildungs- und Wissenschaftszentrum der Bundesfinanzverwaltung (BWZ) weitere Dienstsitze im Bundesgebiet, die den bisherigen Standorten der Mittelbehörden entsprechen.

Arbeitszeitregelung der Lehrenden am Bildungs- und Wissenschaftszentrum
Der Bundesrechnungshof kritisierte im Jahr 2012 die Arbeitszeitregelung der hauptamtlich Lehrenden am BWZ. Er forderte eine Neuregelung der Arbeitszeit entsprechend der Vereinbarung der Kultusministerkonferenz (KMK) über die Lehrverpflichtung für Professorinnen und Professoren an Fachhochschulen. Nach dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages erarbeitete das BMF in Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof eine neue Arbeitszeitrichtlinie. Diese sieht vor, die anrechenbaren Nebenpflichten der Lehre deutlich zu reduzieren und die Lehrverpflichtung entsprechend der KMK-Vereinbarung zu übernehmen. Der Hauptpersonalrat des BMF hat der neuen Arbeitszeitrichtlinie im März 2016 nicht zugestimmt. Daraufhin wurde das Einigungsstellenverfahren nach dem Personalvertretungsrecht eingeleitet, das noch nicht abgeschlossen ist.

Einsatz der Vollmobilen Röntgenanlagen in der Zollverwaltung
Der Bundesrechnungshof beanstandete im Jahr 2015 den unzureichenden Einsatz der Vollmobilen Röntgenanlagen (VMR). Dabei handelt es sich um Röntgenanlagen, die auf Lkw montiert sind. Er forderte das BMF auf, die VMR wirksamer einzusetzen und ein neues Einsatzkonzept zu erarbeiten. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat sich der Forderung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Er erwartet ein Einsatzkonzept mit der Maßgabe, dass die VMR koordiniert und risikoorientiert eingesetzt werden und ihnen eigenes Kontrollpersonal zugewiesen wird. In einem ab dem 1. Juli 2016 laufenden Pilotprojekt werden die vom Rechnungsprüfungsausschuss erwarteten Maßnahmen von der VMR Einheit am Standort Köln erprobt.

14.3.2 Wiedergutmachungen des Bundes

Zu den Wiedergutmachungen des Bundes gehören die Entschädigungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung, die Leistungen im Zusammenhang mit Kriegsfolgen und der Lastenausgleich. In den Jahren 2015 bis 2017 zahlt der Bund dafür jährlich 750 Mio. Euro.

Ausgaben für die Wiedergutmachungen des Bundes

Tabelle 14.3

Aufgabenbereich	2015 Ist	2016 Soll	2017 Soll
	in Mio. Euro		
Entschädigungen für Opfer der national-sozialistischen Verfolgung	700,0	700,9	674,9
Leistungen im Zusammenhang mit Kriegsfolgen	43,1	47,6	57,9
Lastenausgleich	15,1	14,4	12,7
Wiedergutmachungen des Bundes gesamt	**758,3**	**762,8**	**745,5**

Quelle: Einzelplan 08. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Die Wiedergutmachungen des Bundes werden zu mehr als 90 % durch die Entschädigungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung geprägt. Der Großteil dieser Mittel wird aufgewendet, um Opfer des NS-Regimes in Härtefällen zu unterstützen. Schwerpunkte dieser Härteleistungen sind laufende Beihilfen an jüdische Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung und Zuschüsse an Institutionen für die häusliche Pflege. Derzeit wird die Vereinbarung über die Gewährung von Mitteln an den Fonds für häusliche Pflege überarbeitet. Das BMF rechnet mit höheren Ausgaben, weil sich die Pflegekosten erhöhen.

14.3.3 Zentrale Dienstleistungen

Im Mai 2015 entschied das Bundeskabinett, die IT des Bundes zu konsolidieren. Eine sichere, leistungsfähige, wirtschaftliche, stabile und zukunftsfähige IT des Bundes soll damit künftig gewährleistet sein. Im Januar 2016 wurde das ITZBund als zentraler IT-Dienstleister für die Bundesverwaltung gegründet. Die IT-Dienstleistungszentren des BMF, des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und des Bundesministeriums des Innern (BMI) sind damit im Geschäftsbereich des BMF organisatorisch zusammengeführt. Bis Ende 2022 soll das ITZBund den überwiegenden Teil des IT-Betriebes der unmittelbaren Bundesverwaltung übernehmen.

Die in den Einzelplänen 06 und 12 für die IT-Dienstleistungszentren von BMVI und BMI veranschlagten Mittel wurden mit dem Haushalt 2016 in den Einzelplan 08 umgesetzt. Dabei handelte es sich um Ausgaben von 77 Mio. Euro und rund 580 Planstellen und Stellen. Nach der Zusammenlegung will das ITZBund einheitliche Prozesse und Infrastrukturen mit einem erhöhten IT-Sicherheitsniveau schaffen. Dafür sind im Haushalt 2016 weitere 28 Mio. Euro und 46 Planstellen und Stellen beim ITZBund veranschlagt.

Die Gesamtprojektleitung liegt beim BMI (vgl. Bemerkung Nr. 9).

14.3.4 Treuhandnachfolgeeinrichtungen

Nachfolgerin der ehemaligen Treuhandanstalt ist die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS). Sie fungiert nur noch als Rechts- und Vermögensträger ohne eigenes Personal. Seit dem Jahr 2004 wird die BvS von einem Abwickler vertreten. Die BvS erhält wie in den Vorjahren keine Bundeszuwendungen und finanziert ihre Restaufgaben überwiegend selbst. Im Jahr 2017 soll sie 145 Mio. Euro an den Bund abführen.

Die operative Tätigkeit übernimmt u. a. die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG). Sie privatisiert die ehemals volkseigenen land- und forstwirtschaftlichen Flächen. Im Jahr 2015 veräußerte sie 34 700 Hektar und erwirtschaftete einen Überschuss von 492 Mio. Euro, den sie an die BvS abführte. Seit dem Jahr 1992 hat die BVVG 1,5 Millionen Hektar verkauft. Ende des Jahres 2015 verfügte sie noch über 156 000 Hektar landwirtschaftlicher und 11 800 Hektar forstwirtschaftlicher Flächen mit einem Bilanzwert von 623,5 Mio. Euro. Die Privatisierung soll bis zum Jahr 2030 abgeschlossen werden. Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2015 fest, dass die BVVG in den Jahren 2010 bis 2014 zwei Drittel der 113 000 Hektar verkauften landwirtschaftlichen Flächen direkt veräußerte, ohne sie zuvor öffentlich anzubieten. Damit wurde das zwischen dem Bund und den ostdeutschen Ländern vereinbarte Ziel nicht erreicht, die Flächen grundsätzlich öffentlich anzubieten. Die BVVG will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die direkten Verkäufe nicht weiter ausdehnen.

Die BvS hat operative Aufgaben Geschäftsbesorgern übertragen. Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2015 fest, dass die BvS die Aufsicht über einen Geschäftsbesorger unzureichend dokumentiert hatte.

Die Treuhandnachfolgeeinrichtungen Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV) und Energiewerke Nord GmbH (EWN) erhalten Zuwendungen des Bundes, um weitere Aufgaben der Treuhandanstalt zu beenden. Die LMBV verwaltet, entwickelt und vermarktet die Flächen des stillgelegten Braunkohlebergbaus in den neuen Ländern. Die EWN soll die Kernkraftwerke in Greifswald und Rheinsberg zurückbauen und die radioaktiven Abfälle bis zur Endlagerung entsorgen. Dafür sind im Jahr 2017 314,3 Mio. Euro vorgesehen.

14.4 Wesentliche Einnahmen

Die Einnahmen im Einzelplan 08 stammen im Wesentlichen aus den Beteiligungen des Bundes an den Treuhandnachfolgeeinrichtungen (169,5 Mio. Euro) sowie aus Gebühren, Geldstrafen und Veräußerungserlösen der Zollverwaltung (126,3 Mio. Euro). Im Haushaltsjahr 2015 lagen die Einnahmen bei 529,7 Mio. Euro und damit um 205,2 Mio. Euro über dem Soll. Dies ist auf einige Sondereffekte zurückzuführen, die zu überplanmäßigen Einnahmen führten:

- Ausländische Streitkräfte erstatteten dem Bund 86 Mio. Euro, weil er für sie Liegenschaften gemietet hatte.

- Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verhängte gegen ein einzelnes Institut ein Bußgeld von knapp 40 Mio. Euro.
- Beim Besteuerungsverfahren im Bereich der Mehrwertsteuer besteht für die EU-Mitgliedstaaten die befristete Möglichkeit, Verwaltungskosten einzubehalten. Dies führte zu Mehreinnahmen von 23 Mio. Euro.

Für das Haushaltsjahr 2016 rechnet das BMF mit Einnahmen von 334,6 Mio. Euro. Dieser Ansatz liegt 10 Mio. Euro über dem Soll 2015.

Im Haushaltsjahr 2017 sollen die Einnahmen auf 308,5 Mio. Euro sinken.

14.5 Ausblick

Der Entwurf für den Haushalt 2017 und der Finanzplan 2016 bis 2020 sehen vor, dass die Ausgaben beim Einzelplan 08 in den nächsten Jahren weitgehend konstant bei rund 5,9 Mrd. Euro liegen. Diese Ansätze liegen über den Annahmen des Finanzplans aus dem Vorjahr (vgl. Tabelle 14.4).

Vergleich aktueller Finanzplan und Finanzplan des Vorjahres — Tabelle 14.4

	2017	2018	2019
	in Mio. Euro		
Finanzplan 2015 bis 2019	5 713,4	5 667,5	5 723,9
Haushaltsentwurf 2017 und Finanzplan 2016 bis 2020	5 996,4	5 914,3	5 948,0

Quelle: Einzelplan 08: Bundeshaushalt 2016, Finanzplan 2015 bis 2019, Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2017 und des Finanzplans 2016 bis 2020.

Damit wird der Vorjahresfinanzplan um 224 bis 283 Mio. Euro überschritten. Dies ist nach Angaben des BMF vor allem auf folgende Ursachen zurückzuführen:

- Einrichtung des ITZBund: Mehrbedarf von 121 Mio. Euro im Jahr 2017, 113 Mio. Euro im Jahr 2018 und 92 Mio. Euro im Jahr 2019. Davon entfallen jährlich 70 Mio. Euro auf Mittel, die haushaltsneutral aus den Einzelplänen 06 und 12 umgesetzt werden. Weitere Mehrbedarfe von rund 20 Mio. Euro jährlich entstehen, um den IT-Betrieb des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sicherzustellen.
- Verwaltungskostenerstattung an die Deutsche Rentenversicherung Bund für die Verwaltung der sogenannten „Riesterrente" und des sogenannten „Wohn-Riesters": Mehrbedarf von 20 Mio. Euro im Jahr 2017, 31 Mio. Euro im Jahr 2018 und 36 Mio. Euro ab dem Jahr 2019.
- Weitere Mehrbedarfe u. a. für den Aufenthalt und Abzug ausländischer Streitkräfte sowie verstärkte Kooperationen zwischen Bund und Ländern bei der Besteuerung.

15 Mehrausgaben und Verzögerungen beim Elektronischen Vollstreckungssystem der Zollverwaltung
(Kapitel 0813)

15.0

Die Ausgaben für ein IT-Verfahren zur Elektronischen Vollstreckung durch die Zollverwaltung haben sich gegenüber der Ursprungsplanung mehr als verdoppelt. Neben Mehrausgaben von 9,1 Mio. Euro verzögerte sich das Verfahren um vier Jahre. Der Bundesrechnungshof macht hierfür Fehler beim Projektmanagement des BMF verantwortlich.

15.1

Vollstreckung durch die Zollverwaltung
Die Zollverwaltung vollstreckt eigene Geldforderungen und Geldforderungen von Bundesbehörden gegenüber Dritten. Sie übernimmt diese Aufgabe auch für einen Teil der Sozialversicherungsträger und die Bundesagentur für Arbeit. Dabei setzt sie IT-Verfahren ein.

Neues IT-Verfahren beauftragt
Das BMF schloss im Januar 2011 einen Vertrag mit seinem damaligen IT-Dienstleister, dem Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT). Dieses sollte ein neues IT-Verfahren für die Vollstreckung von Geldforderungen entwickeln. Das Verfahren eVS (Elektronisches Vollstreckungssystem) sollte die geänderte Rechtslage in der Zwangsvollstreckung abbilden und das Vollstreckungsverfahren durch die Hauptzollämter vereinfachen.

Versäumnisse im Projektmanagement
Die Bundesverwaltung hat bei Planung und Durchführung von IT-Projekten nach dem V-Modell XT vorzugehen. Dieses fordert zu Beginn des Projekts einen Projektauftrag und ein Lastenheft. Im Lastenheft sind alle an das zu entwickelnde IT-Verfahren gestellten Anforderungen sowie die voraussichtlichen Gesamtkosten zu dokumentieren. Das Modell gibt zudem vor, wie der Projektfortschritt kontrolliert werden kann.

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes hielt das BMF bei eVS wesentliche Vorgaben des V-Modell XT nicht ein. Insbesondere fehlten zu Beginn des Projekts Projektauftrag und Lastenheft. Das BMF begründete dies später mit dem Einsatz umfangreicher neuer Tools. Mit diesen habe es die durch das Verfahren zu unterstützenden Prozesse darstellen wollen. Daher habe es das Lastenheft nicht zum vorgesehenen Zeitpunkt fertigstellen können bzw. nicht zur erforderlichen Reife gebracht. Dies führte während der Entwicklung zu einem hohen Ände-

rungsbedarf und zusätzlichen technischen Herausforderungen. Teilweise musste das ZIVIT das notwendige Knowhow erst erarbeiten oder externe Dienstleister beauftragen.

Das BMF untersuchte im Jahr 2013, zwei Jahre nach Projektbeginn, die Wirtschaftlichkeit des Projekts. Die Untersuchung umfasste neben eVS noch ein anderes Projekt und ließ keine Einzelbewertung der beiden Projekte zu.

Mehrausgabensteigerungen und Zeitverzug
Das BMF hatte zu Beginn des Projekts Ausgaben von 7,3 Mio. Euro veranschlagt. Die Ausgaben erhöhten sich im Projektverlauf um 9,1 Mio. auf 16,4 Mio. Euro. Das BMF finanzierte die Mehrausgaben aus dem IT-Plafond der Zollverwaltung.

Im Jahr 2011 hatte das BMF geplant, das Projekt eVS bis zum 31. Dezember 2012 abzuschließen. Diesen Zeitplan konnte das ZIVIT nicht einhalten. Das BMF plant nun, eVS Ende 2016 in Betrieb zu nehmen. Damit verzögert sich das Verfahren um vier Jahre.

Weiterentwicklung des IT-Verfahrens
Mit der geplanten Inbetriebnahme Ende des Jahres 2016 verfügt eVS noch immer nicht über alle benötigten Funktionen. Hierfür werden noch zusätzliche Schnittstellen und Module entwickelt werden müssen. Den genauen Umfang der Arbeiten hat das BMF noch nicht festgelegt. Die benötigten Haushaltsmittel hat es nicht beziffert.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMF wesentliche Vorgaben für IT-Projekte des Bundes nicht eingehalten hat. Es hat das Projekt begonnen, ohne die notwendigen Anforderungen an eVS festzulegen. So konnte das ZIVIT den Aufwand für die Realisierung nicht abschätzen. In der Folge kam es zu Mehrausgaben von 9,1 Mio. Euro und Verzögerungen von vier Jahren.

Aufgrund fehlender Anforderungen konnte das BMF auch den Projektfortschritt nicht bewerten. Es konnte daher nicht rechtzeitig prüfen, ob Handlungsalternativen wie ein Ausstieg aus dem Projekt oder der Verzicht auf bestimmte Funktionalitäten in Betracht zu ziehen waren. In solchen Konstellationen entsteht regelmäßig der Zwang, angesichts der bereits verausgabten Mittel das Projekt fortzuführen. Dadurch setzt sich eine Kostenspirale in Gang.

Der Bundesrechnungshof hat zudem kritisiert, dass das BMF die Wirtschaftlichkeit nicht projektbezogen betrachtete und das Ergebnis erst zwei Jahre nach Projektbeginn vorlegte. Zu Projektbeginn konnte es daher nicht beurteilen, ob das Projekt wirtschaftlich sein würde.

Der Bundesrechnungshof hat auch darauf hingewiesen, dass das BMF wegen der Mehrausgaben für eVS andere Vorhaben zurückstellen musste.

15.3

Das BMF hat mitgeteilt, es teile rückblickend die Einschätzung des Bundesrechnungshofes. So wäre es zielführender gewesen, das Projekt als strategisches Großprojekt nach dem V-Modell XT aufzusetzen. Valide Kenntnisse zu den Gesamtausgaben von eVS hätten zu Beginn der Planungen nicht vorgelegen.

Die Mehrausgaben im Projekt seien u. a. auf die Tatsache zurückzuführen, dass eVS in vielen verschiedenen Bereichen als Pilotverfahren geführt worden sei. Hieraus sei eine Vielzahl von Unwägbarkeiten entstanden, die die Verzögerungen und die damit verbundenen Mehrausgaben verursacht hätten.

Das BMF hat ferner mitgeteilt, dass es die bei der Entwicklung von eVS gewonnenen Erkenntnisse bei anderen Vorhaben nutzen werde. Dies könne helfen, derartige Probleme bei künftigen IT-Projekten frühzeitig zu erkennen und zu vermeiden.

Bei der weiteren Entwicklung von eVS will das BMF darauf achten, dass die veranschlagten Mittelansätze eingehalten werden. Das BMF teilte nicht mit, mit welchen Ausgaben es für die noch ausstehende Weiterentwicklung von eVS rechnet.

15.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Stellungnahme des BMF bestätigt. Hätte das BMF die im V-Modell XT vorgegebenen Verfahrensschritte eingehalten, hätte es den Aufwand und die Gesamtausgaben für das Projekt frühzeitig erkannt. Dann wäre es möglich gewesen, diese zu bewerten und daraus Konsequenzen zu ziehen. Zudem hätte das BMF zeitgerecht die Wirtschaftlichkeit dieses Projekts prüfen müssen.

Um weitere Fehlentwicklungen bei eVS zu vermeiden, sollte das BMF bei den noch ausstehenden Arbeiten die Grundsätze des V-Modell XT beachten. Insbesondere sollte es die Anforderungen zeitgerecht definieren sowie den Bedarf an Haushaltsmitteln sorgfältig ermitteln und veranschlagen. Dabei sollte es die einzelnen Mittelansätze verbindlich vorgeben.

Bei künftigen IT-Projekten sollte das BMF nach den Vorgaben des V-Modell XT ein Kontrollsystem entwickeln, um Fehlentwicklungen wie bei eVS frühzeitig zu erkennen und ihnen gegensteuern zu können.

16 Standortkonzept für die Ausbildungseinrichtungen der Zollverwaltung entwickeln (Kapitel 0813)

16.0

Die Zollverwaltung muss ein bundesweites Standortkonzept für ihre Ausbildungseinrichtungen entwickeln. Die Vielzahl an kleinen Dienstsitzen führt zu einem ineffizienten Einsatz des Lehrpersonals sowie hohen Betriebs- und Hotelkosten. Die derzeitige Struktur mit vielen kleinen Dienstsitzen ist so nicht zukunftsfähig.

16.1

Zollverwaltung unterhält eigene Aus- und Fortbildungseinrichtungen
Die Zollverwaltung bildet ihre Beamtinnen und Beamten in eigenen Ausbildungseinrichtungen aus und fort. Unter dem Dach des Bildungs- und Wissenschaftszentrums der Bundesfinanzverwaltung (BWZ) betreibt sie drei große und elf kleine Einrichtungen (Dienstsitze). An den drei großen Dienstsitzen bildet die Zollverwaltung ihre Nachwuchsbeamtinnen und Nachwuchsbeamten des gehobenen und mittleren Dienstes aus. Dort finden auch Fortbildungen statt.

Die kleinen Dienstsitze nutzt die Zollverwaltung für die praxisbezogene Ausbildung sowie Fortbildungen. Diese Dienstsitze sind aus den ehemaligen Zollschulen hervorgegangen und sind überwiegend in historischen Gebäuden untergebracht.

Ungleichmäßige Verteilung der kleinen Dienstsitze
Die kleinen Dienstsitze verteilen sich ungleichmäßig im Bundesgebiet. Aus historischen Gründen ballen sie sich im Südwesten Deutschlands. So liegen fünf der elf kleinen Dienstsitze in einem Umkreis von 150 km um Stuttgart. Die Dienstsitze in Karlsruhe und in Neustadt an der Weinstraße liegen nur 40 km auseinander.

Vergleich der Betriebskosten bei kleinen Dienstsitzen
Die Ausgaben für Grundmiete, Betriebskosten und sonstige Leistungen (beispielsweise Bewachung, Hausmeister, Wartung technischer Anlagen) für die kleinen Dienstsitze unterschieden sich stark. Sie betrugen am Dienstsitz Bremen 1 036 Euro je Teilnehmerplatz und Jahr, am Dienstsitz Stuttgart hingegen 3 957 Euro.

Einsatz des Lehrpersonals
An den kleinen Dienstsitzen unterrichteten 6 bis 15 hauptamtlich Lehrende. Diese waren zwischen 24 und 32 % ihrer Arbeitszeit durch Unterricht ausgelastet. Die niedrige Auslastung lag daran, dass die Lehrenden viele unterschiedliche Themenbereiche abzudecken hatten. Dies führte zu verstärkter Unterrichtsvor-

und -nachbereitung und ging zulasten der tatsächlich erbrachten Unterrichtsstunden. Der Umfang des tatsächlich geleisteten Unterrichts je Lehrenden bewegte sich zwischen 396 und 583 Stunden jährlich.

Unterbringung der Auszubildenden in Hotels
Im Gegensatz zu den drei großen Dienstsitzen verfügen die kleinen Dienstsitze überwiegend nicht über eigene Unterkunftsmöglichkeiten. Daher bringen sie die Aus- und Fortzubildenden regelmäßig in Hotels unter. Dies führte im Jahr 2013 zu Hotel- und Stornokosten von 1,5 Mio. Euro. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zum Vergleich zwischen Hotelunterbringung sowie Bau und Betrieb eigener Unterkunftsgebäude fehlten.

Ausbau des Dienstsitzes Sigmaringen
Das BMF lässt derzeit den Dienstsitz in Sigmaringen für über 110 Mio. Euro ausbauen.

Bewertung der Ausbildungseinrichtungen durch das BWZ
Das BWZ berichtete dem BMF im Jahr 2012, dass die Bausubstanz und Kostenstruktur der elf Dienstsitze organisatorische Maßnahmen zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit erforderten. Dabei sei ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Lehrsälen und Personalkörper einerseits sowie wirtschaftlich notwendiger Zentralisierung und Flächenpräsenz andererseits anzustreben. Bislang hat das BMF kein Standortkonzept für die kleinen Dienstsitze entwickelt.

Künftiger Bedarf an Aus- und Fortbildung
Aufgrund der demographischen Entwicklung wird der Bedarf an Ausbildungskapazitäten für neueingestellte Zöllnerinnen und Zöllner in den nächsten Jahren steigen. Bis zum Jahr 2025 treten jährlich bis zu 670 Beschäftigte altersbedingt in den Ruhestand. Ab dem Jahr 2025 werden die Abgangszahlen auf bis zu 1 300 Beschäftigte pro Jahr ansteigen.

16.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die derzeitige Struktur mit vielen kleinen Dienstsitzen nicht zukunftsfähig ist.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass
- das BMF bis heute kein Standortkonzept für die Dienstsitze entwickelt hat,
- die kleinen Dienstsitze aus historischen Gründen ungünstig in Deutschland verteilt sind,
- einzelne Dienstsitze wesentlich höhere Betriebskosten aufweisen als andere,
- Lehrende an kleinen Dienstsitzen nur einen geringen Teil ihrer Arbeitszeit unterrichten können, da sie viele unterschiedliche Themenbereiche abdecken müssen und
- für Dienstsitze ohne eigene Unterkünfte Ausgaben für die Unterbringung in Hotels entstanden sind, ohne dass alternativ der Betrieb eigener Unterkünfte untersucht wurde.

Der Bundesrechnungshof hat zudem bemängelt, dass der Dienstsitz Sigmaringen für über 110 Mio. Euro ausgebaut wird, ohne dass ein Standortkonzept für die Ausbildungseinrichtungen der Zollverwaltung vorliegt. Abhängig von diesem Konzept könnte sich der Ausbaubedarf am Standort Sigmaringen verändern, beispielsweise weil nahe gelegene Dienstsitze mittelfristig entfallen und am Standort Sigmaringen zusammengefasst werden.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, ein Standortkonzept für die Ausbildungseinrichtungen der Zollverwaltung zu entwickeln. Die kleinen Dienstsitze sollten in der bisherigen Form nicht weiterbetrieben, sondern zu größeren Dienstsitzen zusammengefasst werden. Das BMF sollte in seinen Planungen auch den absehbar steigenden Bedarf für die Ausbildung neuer Beschäftigter berücksichtigen.

16.3

Das BMF hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, wonach Entscheidungen über die Standorte der Dienstsitze regelmäßig überprüft und bestehende Strukturen neuen Entwicklungen angepasst werden müssten.

Für die kleinen Dienstsitze des BWZ hat das BMF keine Notwendigkeit gesehen, ein Standortkonzept zu entwickeln. Es hat dies damit begründet, dass es unmöglich sei, die weitere politische Entwicklung abzuschätzen und daraus ein tragfähiges Standortkonzept abzuleiten. Es beabsichtige vielmehr, flexibel und modular vorzugehen. Das fehlende bundesweite Standortkonzept habe nicht zu einem Stillstand bei der Fortentwicklung der Standorte geführt. So seien auch Dienstsitze aufgegeben oder Überlegungen angestellt worden, Dienstsitze zusammenzufassen. Allerdings sei es in einer Flächenverwaltung wie der Zollverwaltung vorteilhaft, die Aus- und Fortbildung der Beschäftigten möglichst heimatnah durchzuführen.

Das BMF geht ebenfalls von höheren Einstellungszahlen im Zolldienst aus. Angesichts dieser Herausforderungen hat es eine Standortdiskussion um die Dienstsitze für nicht sachgerecht gehalten.

Das BMF hat mitgeteilt, es habe im ersten Halbjahr 2016 Überlegungen zu den Aus- und Fortbildungsstandorten angestellt. Dabei habe es auch die Kritikpunkte des Bundesrechnungshofes berücksichtigt. Ergebnisse hat es bisher nicht vorgelegt.

16.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Struktur der Ausbildungseinrichtungen der Zollverwaltung nicht den Erfordernissen eines modernen Lehrbetriebes entspricht. Dies gilt insbesondere für die historisch gewachsene Zersplitterung auf viele kleine Dienstsitze.

Das Argument des BMF, viele kleine Dienstsitze ermöglichten eine heimatnahe Aus- und Fortbildung für die Beschäftigten, überzeugt nicht. Überproportional viele kleine Dienstsitze liegen im Südwesten Deutschlands. Sie sind nur für die dort ansässigen Beschäftigten heimatnah. Für die aus dem übrigen Deutschland anreisenden Beschäftigten liegen sie dagegen wegen ihrer Randlage verkehrsungünstig.

Das BMF hält angesichts der absehbar steigenden Zahl an Auszubildenden eine Standortdiskussion für nicht sachgerecht. Diese wird sich jedoch wegen des Sanierungsbedarfs an den Dienstsitzen nicht vermeiden lassen. Nur durch ein bundesweites Gesamtkonzept können dabei Fehlinvestitionen vermieden werden.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMF seine Kritikpunkte aufgreift und erste Schritte zu einer verbesserten Struktur seiner Ausbildungseinrichtungen unternimmt. Er erwartet, dass das BMF ein bundesweites Standortkonzept entwickelt und auf dieser Grundlage über notwendige Investitionen bei den Dienstsitzen entscheidet.

17 Zollverwaltung benötigt Schießanlagenkonzept (Kapitel 0813)

17.0

Die Zollverwaltung muss ein Konzept entwickeln, auf welchen Schießanlagen ihre 12 000 Waffentragenden künftig trainieren können. Viele der derzeit genutzten Anlagen stehen absehbar nicht mehr zur Verfügung und entsprechen bereits jetzt nicht den Anforderungen der Zollverwaltung an ein einsatzorientiertes Waffentraining. Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, ein Schießanlagenkonzept zu entwickeln, um Engpässen beim Waffentraining zu begegnen.

17.1

Waffentragende in der Zollverwaltung
In der Zollverwaltung führen rund 12 000 Zöllnerinnen und Zöllner Schusswaffen. Diese Waffentragenden arbeiten hauptsächlich in den Kontrolleinheiten der Hauptzollämter, im Zollfahndungsdienst sowie in der Kontrolle von Schwarzarbeit und sind befugt, die Schusswaffe in Gefahrensituationen zu gebrauchen.

Aus- und Fortbildung der Waffentragenden
Um eine Waffe führen zu dürfen, müssen die Waffentragenden ausgebildet werden. Neben theoretischem Wissen wird auch Schießpraxis verlangt. Die Erstausbildung an der Waffe kostet 9 200 Euro pro Waffentragendem. Um die einmal erworbenen Fertigkeiten an der Waffe aufrecht zu erhalten, trainieren die Waffentragenden das Schießen in den örtlichen Dienststellen. Diese Dienststellen, 43 Hauptzollämter und acht Zollfahndungsämter, sind auch für die Organisation des Waffentrainings zuständig.

Das BMF führte im Jahr 2013 neue Inhalte für ein einsatzorientiertes Waffentraining ein. Dabei sollen realistische und dynamische Einsatzszenarien mit Interaktion zwischen den Einsatzkräften geübt werden. Solche Trainingseinheiten sind nur in Raumschießanlagen oder interaktiven Schießanlagen möglich. Dort können unterschiedliche Gefahrensituationen simuliert werden. Die Schützen müssen auf diese Situationen reagieren und ihre Reaktion kann sofort ausgewertet werden.

Zu wenige und nur eingeschränkt geeignete Schießanlagen
Das Waffentraining findet auf eigenen Schießanlagen der Zollverwaltung statt, aber auch auf Anlagen der Bundeswehr, der Bundes- und Landespolizei sowie auf Anlagen privater Betreiber. Insgesamt nutzte die Zollverwaltung zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Bundesrechnungshof 164 Schießanlagen. Das BMF hatte nicht geprüft, ob diese den neuen Anforderungen an ein einsatzorientiertes Waffentraining entsprechen. Mit 52 Anlagen war die Bundeswehr der größte Betreiber. Diese Anlagen werden durch Standortauflösungen bei der Bundeswehr künf-

tig nicht mehr oder nur noch eingeschränkt zur Verfügung stehen. Keine der Bundeswehranlagen oder der Anlagen privater Betreiber ermöglichen ein einsatzorientiertes Waffentraining.

Neubau von Schießanlagen
Die Zollverwaltung baute einige neue Schießanlagen. Es handelt sich um Einzelvorhaben, die nicht in ein Gesamtkonzept eingebunden waren. Für den Bau einer interaktiven Schießanlage wurden im Bundeshaushalt 2015 Ausgaben von 3,1 Mio. Euro ausgewiesen.

17.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMF neue Anforderungen an das Waffentraining gestellt hat, die in der Praxis kaum umgesetzt werden können. Ein Großteil der derzeit genutzten Schießanlagen ist hierzu technisch nicht geeignet. Erforderliche Raumschießanlagen oder interaktive Anlagen fehlen. Das Waffentraining entspricht daher nicht den vom BMF gesetzten Anforderungen. Bisher hat das BMF hieraus keine Konsequenzen gezogen.

Der Bundesrechnungshof hat auch darauf hingewiesen, dass die Zollverwaltung kein Konzept entwickelt hat, wie sie die künftig wegfallenden Schießanlagen der Bundeswehr ausgleichen will. Soweit Bedarf besteht müsste die Zollverwaltung weitere Schießanlagen bauen, soweit nicht im Einzelfall geeignete Anlagen wirtschaftlich angemietet werden können. Andernfalls könnten nicht hinnehmbare Defizite beim Waffentraining entstehen, die wegen der mit einem Schusswaffeneinsatz verbundenen Gefahren vermieden werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb vom BMF gefordert, ein umfassendes Konzept für die Schießanlagen der Zollverwaltung zu entwickeln. Dieses sollte sowohl den qualitativen und quantitativen Bedarf als auch die benötigten Haushaltsmittel darstellen. Der Bundesrechnungshof hat dies auch deshalb für geboten gehalten, weil das einsatzorientierte Waffentraining erhebliche Investitionen in Schießanlagen verursacht. Bezogen auf die gesamte Zollverwaltung ergäbe sich ein Investitionsvolumen im mehrstelligen Millionen-Euro-Bereich. Durch ein Konzept für die Schießanlagen der Zollverwaltung könnte das BMF die Schießausbildung zentral und ämterübergreifend organisieren. So könnten mehrere Dienststellen eine auf ihren Bedarf zugeschnittene Schießanlage nutzen, sodass weniger Schießanlagen benötigt würden.

In diesem Zusammenhang hat der Bundesrechnungshof auch angeregt zu prüfen, ob alle derzeitigen Waffentragenden für ihre Tätigkeit mit einer Schusswaffe ausgestattet sein müssen. Wäre das nicht der Fall, könnte das den Bedarf an Schießanlagen weiter reduzieren. Zudem müssten weniger Waffentragende erstausgebildet werden; die Kosten von jeweils 9 200 Euro würden entfallen.

17.3

Das BMF hat mitgeteilt, auch seiner Ansicht nach müsse die aktuelle Situation im Bereich der Schießanlagen verbessert werden. Ein Waffentraining, das alle Anforderungen abdecke, sei nicht immer möglich. Trotzdem halte es seine Vorgaben für richtig und wolle an ihnen festhalten. Es habe mit ersten konzeptionellen Überlegungen zur Errichtung von zusätzlichen Schießanlagen begonnen. Es beabsichtige, vermehrt Trainingsorte zusammenzulegen. Außerdem lasse es prüfen, ob die Zollverwaltung neue Schießanlagen gemeinsam mit der Bundespolizei nutzen könne. Es habe die Generalzolldirektion (GZD) beauftragt, ein Konzept zu entwickeln. Dieses soll auch den erforderlichen Bedarf an Haushaltsmitteln darstellen. Das BMF verweist jedoch darauf, dass hierfür eine langjährige Planungsphase erforderlich sei. Die ersten konzeptionellen Überlegungen seien aufgrund der Komplexität der Thematik und des hohen finanziellen Aufwands noch nicht entscheidungsreif.

Das BMF hat weiterhin mitgeteilt, es prüfe regelmäßig, ob die Anzahl der Zollvollzugsbediensteten mit Schusswaffen noch notwendig ist.

17.4

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Forderung nach einem Schießanlagenkonzept. Er sieht es als ersten Schritt an, dass das BMF die GZD beauftragt hat, ein Konzept zu entwickeln. In diesem sollte das BMF darlegen, welchen Bedarf an Schießanlagen es hat, wie es diesen decken will und welche Haushaltsmittel es hierfür benötigt. Dabei sollte es berücksichtigen, dass künftig viele Schießanlagen der Bundeswehr nicht mehr zur Verfügung stehen werden und die Mehrzahl der bestehenden Anlagen kein einsatzorientiertes Schießen erlaubt. Das BMF sollte bei der Ermittlung des Bedarfs auch prüfen, ob die Anzahl der Waffentragenden weiterhin erforderlich ist.

Ohne ein Schießanlagenkonzept besteht die Gefahr, dass neue Schießanlagen gebaut werden, die nicht dem Bedarf entsprechen. Daher erwartet der Bundesrechnungshof, dass das BMF das Konzept baldmöglichst fertigstellt. Nur so kann es Einsparpotenziale für die Zollverwaltung identifizieren, beispielsweise durch eine Konzentration der Ausbildungsanlagen oder eine gemeinsame Nutzung mit anderen Ressorts. Zugleich werden die Gesamtkosten des Waffentrainings transparent.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

(Einzelplan 09)

18 Entwicklung des Einzelplans 09

18.1 Überblick

Das BMWi ist für die Wirtschaftspolitik des Bundes federführend zuständig. Darunter fallen Industrie, Gewerbe und Handel, Außenwirtschaftsförderung, Technologie- und Innovationspolitik, Bergbau, Marktordnung und Energie. Ziel des BMWi ist es, die Wachstums- und Wettbewerbschancen für den Wirtschaftsstandort Deutschland zu erhalten und zu verbessern. Es fördert acht Forschungs- und Dienstleistungseinrichtungen mit institutionellen Zuwendungen. Bei sieben Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist, nimmt es federführend die Beteiligungsverwaltung wahr.

Im Jahr 2015 gab das BMWi 7,4 Mrd. Euro aus. Dies entsprach 2,3 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Eingenommen hat das BMWi 4,4 Mrd. Euro. Die Einnahmen stammen im Wesentlichen aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen durch die Bundesnetzagentur (3,8 Mrd. Euro). Tabelle 18.1 gibt einen Überblick über die Einnahmen- und die Ausgabenschwerpunkte des Einzelplans 09.

Außerhalb des Einzelplans 09 bewirtschaftete das BMWi Mittel des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds" (EKF). Im Jahr 2015 standen 1,3 Mrd. Euro zur Verfügung. Davon gab das BMWi 1 Mrd. Euro aus. Ferner bewirtschaftet es in den Jahren 2015 und 2016 Verpflichtungsermächtigungen und Mittel des Zukunftsinvestitionsprogramms, die im Einzelplan 60 veranschlagt sind.

Übersicht über den Einzelplan 09
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Tabelle 18.1

	2015 Soll	2015 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2016 Soll	2017 Haushalts-entwurf	Verände-rung 2016/2017[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	7 394,7	7 258,4	−136,3	7 621,8	7 432,8	-2,5
darunter:						
▪ Innovation und Technologie	2 473,0	2 413,4	−59,6	2 589,9	2 658,9	+2,7
▪ Mittelstand	873,5	971,2	97,8	910,8	915,3	0,5
▪ Energie und Nachhaltigkeit	2 689,9	2 466,3	−223,6	2 729,9	2 443,4	−10,5
▪ Außenwirtschaft	237,6	244,6	7,0	236,4	224,7	−5,0
▪ Ministerium	171,3	163,1	−8,3	186,6	183,8	−1,4
Einnahmen des Einzelplans	4 213,9	4 389,9	176,0	465,9	458,6	−1,6
darunter:						
▪ Zuschüsse des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	0	108,5	108,5	0	0	0
▪ Geldbußen u. ä. beim Bundes-kartellamt	265,0	336,4	71,4	250,0	232,5	−7,0
▪ Gebühren der Bundesnetzagentur	3 818,3	3 804,0	−14,3	84,2	90,8	7,8
Verpflichtungsermächtigungen	3 302,8	2 508,8	−794,0	3 498,6	3 914,4	11,9
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	7 939	7 867[d]	−72	8 178[e]	8 263	1,0

Erläuterungen:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
d Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.
e Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 8 056 Planstellen/Stellen.
Quelle: Einzelplan 09: Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Zum Geschäftsbereich des BMWi gehören insgesamt sechs Behörden. Ihre Aufgaben liegen im wissenschaftlich-technischen Bereich sowie auf den Gebieten der Marktordnung, Wirtschaftsförderung, Außenwirtschaft und Energiepolitik (vgl. Tabelle 18.2).

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums
für Wirtschaft und Energie

Tabelle 18.2

	Einnahmen 2015 (Ist)[a]	Ausgaben 2015 (Ist)[a]	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2015
	in Mio. Euro		
Physikalisch-Technische Bundesanstalt	28,0	199,7	1 233
Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung	20,4	150,7	1 002
Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe	2,0	89,9	568
Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle	15,2	59,3	749
Bundeskartellamt	346,0	27,4	310
Bundesnetzagentur	3 807,6	188,1	2 454

Erläuterung:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
Quelle: Einzelplan 09 Haushaltsrechnung.

Prüfungen des Bundesrechnungshofes bei den nachgeordneten Behörden führten zu folgenden Ergebnissen:

- Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe wird die Kontinuität und Unabhängigkeit des Personals ihrer internen Revision sicherstellen. Sie wird ein Konzept für ihre Öffentlichkeitsarbeit erarbeiten.
- Die Bundesnetzagentur unterhält bis heute noch rund 50 Standorte. Dies widerspricht dem Wirtschaftlichkeitsgebot des § 7 BHO sowie den Beschlüssen des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2008. Er erwartete, dass die Bundesnetzagentur Außenstellen und Standorte nur so lange aufrechterhält, wie dies wirtschaftlich eindeutig nachgewiesen werden kann.
- Die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung hat zugesagt, künftig die Wirtschaftlichkeit bei der Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen und ihrer Tankanlage angemessen zu untersuchen und zu dokumentieren.

18.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Im Jahr 2015 waren für Fördermaßnahmen 6,3 Mrd. Euro veranschlagt. Dies entspricht 85 % der Ausgaben des Einzelplans 09.

Die Zuwendungsdatenbank des Bundes weist für das Jahr 2015 rund 66 900 (Vorjahr 76 500) laufende Projektfördervorhaben des BMWi aus dem Einzelplan 09 und dem EKF aus. Der Rückgang betrifft im Wesentlichen die Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt (Marktanreizprogramm). Die – teilweise überjährige – Bewilligungssumme aller vom BMWi im Jahr 2015 finanzierten Vorhaben beträgt laut Zuwendungsdatenbank 8,8 Mrd. Euro (Vorjahr: 8,4 Mrd. Euro).

Das BMWi hat 26 Projektträger damit beauftragt, Förderprogramme des Einzelplans 09 und des EKF zu bearbeiten. Für deren Vergütung waren im Jahr 2015 Ausgaben von bis zu 99,3 Mio. Euro vorgesehen. Das BMWi will aufgrund einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes sicherstellen, dass das Haushaltsreferat bei allen Vergaben von Projektträgerleistungen eingebunden wird und die Fachreferate die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen methodisch zutreffend erarbeiten. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes will das BMWi die Erfolgskontrolle seiner Förderprogramme verbessern (vgl. Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 27). Das Bundesministerium hat im Jahr 2014 eine Koordinierungsgruppe zur Reform der Förderprogramme eingesetzt. Fördermaßnahmen, Wettbewerbe und Preise sind der Koordinierungsgruppe vor der Befassung der Leitung vorzulegen.

18.3 Wesentliche Ausgaben

18.3.1 Innovation, Technologie und Neue Mobilität

Die Schwerpunkte des Kapitels liegen in der Förderung der Luft- und Raumfahrt. Der größte Teil der Mittel fließt an die Europäische Weltraumorganisation (ESA). Im Jahr 2015 zahlte der Bund 724 Mio. Euro. Deutschland beteiligt sich in den Jahren 2015 bis 2020 mit 860 Mio. Euro an der Entwicklung der neuen Trägerrakete Ariane 6. Auf der Ministerkonferenz im Dezember 2016 wird darüber entschieden, ob die Internationale Raumstation (ISS) bis zum Jahr 2024 weiter betrieben werden soll. Bei Fortführung der ISS werden weitere deutsche Beiträge für den Betrieb und die Nutzung benötigt. Außer den Beiträgen für die ESA finanziert das BMWi Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (FuE-Vorhaben) sowie Investitionen aus dem Nationalen Programm für Weltraum und Innovation. Die Ausgaben beliefen sich im Jahr 2015 auf 255 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat die Ausgaben für die deutschen Beiträge und Leistungen an die ESA geprüft. Er hat festgestellt, dass Interessenkonflikte auftreten können, wenn der Vorstandsvorsitzende des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR) an den Sitzungen der ESA-Gremien teilnimmt und dort gleichzeitig das DLR als Forschungseinrichtung und Deutschland als Mitgliedstaat vertritt (vgl. Bemerkung Nr. 22). Das BMWi soll künftig den Anteil des Bundes am Kapital der Europäischen Weltraumorganisation in seiner Vermögensrechnung erfassen. Das Bundesministerium der Finanzen soll darauf hinwirken, dass die Ressorts ihm die Beteiligungen des Bundes melden, damit die Anteile des Bundes an deren Eigenkapital vollständig und einheitlich als Vermögen des Bundes erfasst werden (vgl. Bemerkung Nr. 23).

Das BMWi fördert das DLR institutionell (s. auch Nr. 18.1). Das DLR bündelt und koordiniert die deutschen Raumfahrtaktivitäten auf nationaler und europäischer Ebene. Es hat 8 000 Beschäftigte in 33 Instituten und Einrichtungen an 16 Standorten. Das DLR erhielt im Jahr 2015 für seinen Betrieb und für Investitionen insgesamt 363 Mio. Euro. Aus dem Haushalt des Bundesministeriums der Verteidigung erhielt es zusätzlich 31 Mio. Euro für die wehrtechnische Luftfahrtforschung.

Das BMWi hat in Folge einer Prüfung des Bundesrechnungshofes zugesagt, dass das DLR künftig das Besserstellungsverbot beachten wird. Zudem wird das BMWi den Verwendungsnachweis des DLR künftig auch vor Ort prüfen.

Im Jahr 2015 flossen auf der Grundlage mehrjähriger Forschungsprogramme 137 Mio. Euro in die Förderung der Luftfahrtforschung und -technologien der zivilen Luftfahrtindustrie.

Einen weiteren Schwerpunkt bildet das technologie- und branchenoffene „Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand" (ZIM). Das BMWi will die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten kleiner und mittelständischer Unternehmen (KMU) fördern. Dies soll ihre Wettbewerbsfähigkeit stärken. Im Jahr 2015 zahlte das BMWi 555 Mio. Euro aus.

Das BMWi fasste die Programme „Förderung der industriellen Gemeinschaftsforschung (IGF)" und „FuE-Förderung gemeinnütziger externer Industrieforschungseinrichtungen Ostdeutschlands – Innovationskompetenz Ost (INNO-KOM-Ost)" als Industrieforschung für Unternehmen zusammen. Im Jahr 2015 gab das BMWi 204 Mio. Euro aus. Mit dem Programm INNO-KOM-Ost fördert das BMWi Projekte der industriellen Vorlaufforschung und marktorientierte FuE-Projekte. Das BMWi beabsichtigt, im Zusammenhang mit der Neufassung der Richtlinie INNO-KOM-Ost die Förderung auf Gebiete in Westdeutschland auszudehnen. Der Bundesrechnungshof hat ein einheitliches Konzept zur Förderung der gemeinnützigen externen Industrieforschung durch den Bund gefordert. Das BMWi hat daraufhin eine Kurzexpertise zur „Beurteilung der Ausdehnung der FuE-Förderung Innovationskompetenz Ost auf Westdeutsche GRW-Regionen" beauftragt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Ergebnisse der fehlerhaften Kurzexpertise nicht geeignet sind, eine Ausdehnung der Förderung INNO-KOM auf Fördergebiete in Westdeutschland zu begründen. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, ein Gesamtkonzept für eine bundesweit einheitliche Förderung der gemeinnützigen Industrieforschung zu entwickeln.

Das BMWi fördert Anwendungen für Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) in der Wirtschaft mit verschiedenen Förderinitiativen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass der Bedarf für die Förderungen nicht nachgewiesen war und empfohlen, diese einzustellen.

Das BMWi fördert gemeinsam mit den Küstenbundesländern seit rund zehn Jahren die Innovationsbereitschaft deutscher Werften. Bis Anfang des Jahres 2009 mussten Werften die Zuwendung zurückzahlen, wenn die Innovation wirtschaftlich erfolgreich war. Aufgrund der Konjunktur- und Finanzkrise beschloss der Deutsche Bundestag die Rückzahlung der Zuwendung befristet von 2009 bis 2011 auszusetzen. Das BMWi führte die Rückzahlbarkeit nach Überwindung der Krise nicht wieder ein. In den letzten Jahren erhielten auch hoch innovative Werften für wirtschaftlich erfolgreiche Innovationen eine Förderung. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die bedingte Rückzahlbarkeit im Erfolgsfall wieder einzuführen (vgl. Bemerkung Nr. 21).

18.3.2 Mittelstand

Ein großer Teil der Mittel fließt in die regionale Wirtschaftsförderung, um in strukturschwachen Regionen dauerhaft wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen. Nach Artikel 91a Grundgesetz ist dies eine der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern. Der Bund beteiligt sich zur Hälfte an den Ausgaben der Länder. Im Jahr 2015 betrug der Bundesanteil 533 Mio. Euro. Bund und Länder legen gemeinsam auf der Grundlage der europäischen Regionalbeihilferegeln die Förderregionen und deren Förderanteile fest. Die Länder führen die Maßnahmen in eigener Zuständigkeit durch. Sie setzen dabei Förderschwerpunkte nach ihren regionalpolitischen Erfordernissen.

Als weitere Schwerpunkte förderte das BMWi die berufliche Bildung für den Mittelstand, die Sozialkompetenz in der Ausbildung und die Fachkräftesicherung für KMU sowie die Potenziale in der Dienstleistungswirtschaft. Auch innovative Unternehmensgründungen und unternehmerisches Know-how wurden finanziell unterstützt. Die Ausgaben des Jahres 2015 beliefen sich auf rund 228 Mio. Euro.

Das BMWi förderte auch Maßnahmen zur Anwerbung von Fachkräften im Ausland über das Internetportal „Make it in Germany". Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes hätte die Maßnahme nicht als Zuwendung, sondern im Wettbewerb vergeben werden müssen. Das BMWi wird die Empfehlung ab dem Jahr 2017 umsetzen. Der Bundesrechnungshof hat zudem empfohlen, erfolglose Pilotprojekte in Zusammenarbeit mit der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit nicht fortzuführen. Das BMWi hat diese Empfehlung umgesetzt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) für den mit Zuwendungen geförderten Neubau der Bildungsstätte einer Handwerkskammer zu große Flächen akzeptierte. Es gewährte deshalb um 8,1 Mio. Euro zu hohe Zuwendungen. Der Bundesrechnungshof hat das BMWi aufgefordert sicherzustellen, dass das BAFA Bildungsstätten nur im notwendigen Umfang fördert (vgl. Bemerkung Nr. 19).

18.3.3 Energie und Nachhaltigkeit

Das BMWi ist federführend für die Energiepolitik zuständig. Im Jahr 2015 bewirtschaftete das BMWi Haushaltsmittel des Einzelplans 09 sowie des EKF von zusammen 3,8 Mrd. Euro. Im Jahr 2017 wird sich die Summe auf 5,3 Mrd. Euro erhöhen (vgl. Bemerkung Nr. 1.12.7). Ein wesentlicher Teil der Haushaltsmittel des Kapitels „Energie und Nachhaltigkeit" dient ausschließlich dazu, den Steinkohlenbergbau und die Wismut GmbH abzuwickeln. Dies unterscheidet sie wesentlich von den übrigen Förderungen des BMWi. Für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung und Stahlerzeugung, die Stilllegungsaufwendungen und die Überbrückungshilfen für ehemalige Beschäftigte zahlte das BMWi 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2015. Die beiden Revierländer Nordrhein-Westfalen und Saarland zahlten ebenfalls Anteile. An den Absatzbeihilfen für die laufende Produktion von Steinkohle beteiligte sich das Land Nordrhein-Westfalen letztmalig für das Jahr 2014.

Die Stilllegungsaufwendungen und die Altlasten bezuschusst es weiterhin. Zudem gewährte das BMWi im Jahr 2015 Zuwendungen von 131 Mio. Euro an die Wismut GmbH mit Sitz in Chemnitz. Sie wickelt seit dem Jahr 1991 die Bergbauaktivitäten der ehemaligen Sowjetisch-Deutschen Urangewinnungs- und -aufbereitungsbetriebe in Sachsen und Thüringen ab. Alleiniger Gesellschafter ist der Bund, vertreten durch das BMWi.

Das CO_2-Gebäudesanierungsprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau bildet einen weiteren Finanzierungsschwerpunkt. Im Jahr 2015 betrugen die Haushalts- und EKF-Mittel zusammen 1,4 Mrd. Euro, von denen das BMWi 1,1 Mrd. Euro ausgab. Die mit dem Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan 2015 für diesen Zweck im Einzelplan 60 ergänzend bereitgestellten Verpflichtungsermächtigungen über 200 Mio. Euro nutzte das BMWi im Jahr 2015 nicht (s. Nr. 18.1).

Die Haushalts- und EKF-Mittel zur Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien betrugen im Jahr 2015 zusammen 356 Mio. Euro. Das BMWi gab 207 Mio. Euro aus, davon 19 Mio. Euro aus dem EKF. Der Bundesrechnungshof hat es für zweckmäßig gehalten, sämtliche Mittel für das Programm im Einzelplan 09 zu veranschlagen, um die Transparenz zu erhöhen und die parlamentarische Kontrolle zu erleichtern. Das BMWi hat gegen eine einheitliche Veranschlagung keine Bedenken, verweist jedoch auf die Zuständigkeit des Bundesministeriums der Finanzen. Das BMWi hob zudem die Fördersätze an und erweiterte den Kreis der Berechtigten ohne konkrete Zielstellung. Der Bundesrechnungshof hält dies für nicht wirtschaftlich.

Zur Förderung der Energieforschung waren im Jahr 2015 insgesamt 406 Mio. Euro veranschlagt. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Verfahren zur Auswahl der Vorhaben sowie die Aufgabenverteilung zwischen Projektträger und BMWi im Bewilligungsverfahren nicht immer transparent waren. Das BMWi hat zugesagt, die Dokumentation zu verbessern.

Seit dem Jahr 2016 fördert das BMWi den Ersatz von Heizungs- und Warmwasserzirkulationspumpen durch hocheffiziente Pumpen, die wesentlich weniger Energie benötigen. Auch die Durchführung eines hydraulischen Abgleichs bestehender Heizsysteme wird bezuschusst. Im Jahr 2016 stehen 100 Mio. Euro aus dem EKF zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof hat sich zur Förderrichtlinie geäußert. Er hat empfohlen, den Fördergegenstand durch technische Spezifikationen zu konkretisieren und die Höhe der Förderung klarzustellen.

Die Bundesregierung hat im Mai 2016 beschlossen, den Kauf von rein elektrisch betriebenen Kraftfahrzeugen und Plug-in-Hybriden mit Zuschüssen zu unterstützen. Für die Jahre 2016 bis 2019 wird im EKF eine Fördersumme von insgesamt 600 Mio. Euro bereitgestellt, die das BMWi bewirtschaften wird.

Bei den Zuschüssen an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen hat der Bundesrechnungshof dargelegt, dass die Ziele des BMWi den Zielen anderer Ressorts offensichtlich widersprechen. Das BMWi sollte die Widersprüche in seine Erfolgskontrolle aufnehmen

und bewerten. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, in regelmäßigen Abständen eine Erfolgskontrolle durchzuführen, um festzustellen, ob und in welchem Umfang die Strompreiskompensation weiterhin notwendig ist.

18.3.4 Außenwirtschaftsförderung

Im Jahr 2015 gab das BMWi für die Außenwirtschaftsförderung 238 Mio. Euro aus. Ein Schwerpunkt dieses Kapitels ist die Unterstützung deutscher Unternehmen auf Auslandsmessen und beim Erschließen von Auslandsmärkten durch Exportinitiativen z. B. für erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Umwelt.

Das BMWi unterstützte die Auslandshandelskammern (AHK) und die Delegierten der deutschen Wirtschaft. Es förderte die „Deutsche Zentrale für Tourismus e. V.“ (DZT) und die bundeseigene „Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH (GTAI)“ institutionell. Zur Förderung der DZT hat der Bundesrechnungshof dem BMWi empfohlen, ein neues Finanzierungskonzept zu erarbeiten. Die DZT soll durch höhere Mitgliedsbeiträge der Tourismusbranche gestärkt werden und der Bund sein finanzielles Engagement entsprechend reduzieren (vgl. Bemerkung Nr. 20).

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass bei einer anteiligen Finanzierung einer Stadtbahn in Ho Chi Minh-Stadt sich der erwartete Projektverlauf innerhalb von fünf Jahren um sechs Jahre verschoben hat. Die Verzögerungen führen zu Kostensteigerungen von 843 Mio. US-Dollar (60 %). Er hat dem BMWi empfohlen, den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu informieren, falls es zu weiteren deutlichen Projektverzögerungen kommt oder Deutschland sich an den Folgekosten beteiligen sollte.

Das BMWi ist zudem federführend bei Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen des Bundes zuständig. Diese sind im Einzelplan 32 ausgewiesen (vgl. Bemerkung Nr. 2.7 und Nr. 58).

18.4 Wesentliche Einnahmen

18.4.1 Zuschüsse des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung

Mehreinnahmen erzielt das BMWi regelmäßig u. a. aus den Zuschüssen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Im Jahr 2015 waren es 109 Mio. Euro. Das BMWi weist sie den Ländern zu. Da die Einnahmen im Haushaltsplan in einem Leertitel ohne Ansatz veranschlagt werden, weist die Haushaltsrechnung sie in voller Höhe als Mehreinnahmen aus.

18.4.2 Bundeskartellamt

Das Bundeskartellamt erhebt Bußgelder gegen Unternehmen, die das Kartellverbot missachtet oder Kartellabsprachen getroffen haben. Es kann auch Bußgelder verhängen, wenn marktbeherrschende Unternehmen ihre Marktmacht missbrauchen oder Unternehmensfusionen nicht ordnungsgemäß anmelden. Im Jahr 2015 lagen diese Einnahmen bei 336 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das Bundeskartellamt neben der Festsetzung von Bußgeldern die Möglichkeit nicht genutzt hat, Unternehmen wettbewerbswidrig erlangte Vorteile zu entziehen.

18.4.3 Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur nahm 3,8 Mrd. Euro Gebühren und sonstige Entgelte im Jahr 2015 ein. Die Einnahmen des Jahres 2015 stammen im Wesentlichen aus den Erlösen der Versteigerung von Mobilfunklizenzen (3,8 Mrd. Euro) im Juni 2015. Der Bund veranschlagte diese Einnahmen im Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan 2015.

18.5 Ausblick

Ausgehend vom Haushalt 2016 sollen die Mittel im Einzelplan 09 bis zum Jahr 2020 um 144 Mio. Euro (1,9 %) sinken. Minderausgaben ergeben sich vor allem bei der energetischen Gebäudesanierung (360 Mio. Euro) und den Finanzhilfen für den Steinkohlenbergbau (279 Mio. Euro). Demgegenüber sollen die Ausgaben für Energieforschung bis zum Jahr 2020 um 122 Mio. Euro erhöht werden. Die Mittel für den Betrieb und die Investitionen des DLR sollen um 52 Mio. Euro steigen. Im Jahr 2017 will das BMWi mit 50 Mio. Euro erstmals Mikroelektronik für die Digitalisierung fördern und die Fördersumme bis zum Jahr 2020 auf 350 Mio. Euro steigern.

19 Bund fördert überdimensionierten Neubau einer Handwerkskammer
(Kapitel 0902 Titel 893 01)

19.0

Der Bund hat den Neubau der Bildungsstätte einer Handwerkskammer gefördert. Dabei akzeptierte das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle zu große Flächen. Beispielsweise berücksichtigte es die demografische Entwicklung mit zurückgehenden Ausbildungszahlen nicht hinreichend. Es gewährte deshalb um bis zu 8,1 Mio. Euro zu hohe Zuwendungen. Darüber hinaus bemaß es den eigenen Finanzierungsanteil der Handwerkskammer um mehrere Millionen Euro zu niedrig. Das BMWi muss sicherstellen, dass das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle Bildungsstätten nur im notwendigen Umfang fördert.

19.1

Neubau einer überbetrieblichen Berufsbildungsstätte
Das BMWi fördert Investitionen in überbetriebliche Berufsbildungsstätten. Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) wickelt das Förderverfahren im Auftrag des BMWi ab.

Überbetriebliche Berufsbildungsstätten dienen der Aus-, Fort- und Weiterbildung und werden vorwiegend von Handwerkskammern betrieben. Investitionen, die nicht der überbetrieblichen Berufsbildung dienen, darf das BMWi nicht fördern. Zudem müssen Zuwendungsempfänger nach den haushaltsrechtlichen Grundsätzen des Bundes vorzugsweise Eigenmittel für geförderte Vorhaben einsetzen. Erst nachrangig und ergänzend können sie Bundesmittel erhalten (Subsidiaritätsprinzip).

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin den Neubau einer Handwerkskammer mit geplanten Baukosten von 63,8 Mio. Euro. Der größte Teil des inzwischen fertiggestellten Neubaus enthält Werkstätten und andere Räume, die der überbetrieblichen Berufsbildung dienen. An deren Finanzierung beteiligte sich der Bund mit 30,7 Mio. Euro. Das Land, in dem die Handwerkskammer ihren Sitz hat, investierte weitere 12,4 Mio. Euro, die Handwerkskammer selbst 7,5 Mio. Euro. Daneben dient das Gebäude der Verwaltung der Handwerkskammer. Diesen Teil sowie weitere nicht förderfähige Bauteile finanzierte die Handwerkskammer mit 13,2 Mio. Euro selbst.

Größere Flächen, Kantine und Gästehaus
Mit dem Neubau führte die Handwerkskammer bisher regional verteilte Einrichtungen der Berufsbildung zusammen. Das BAFA ließ einen externen Gutachter ein Raumprogramm erstellen, das die Anforderungen der Handwerkskammer berücksichtigen sollte. Es genehmigte das Raumprogramm und vermerkte, der we-

gen der demografischen Entwicklung erwartete Rückgang der Ausbildungszahlen sei berücksichtigt. Für die Werkstätten und Theorieräume sah der Gutachter insgesamt 10 100 m² vor. In ihren bisherigen Gebäuden standen der Handwerkskammer für diesen Zweck 7 800 m² zur Verfügung. Hätte die Handwerkskammer bei ihrem Neubau auf diese zusätzlichen 2 300 m² verzichtet, wäre der Bundesanteil an den Baukosten um 5,7 Mio. Euro geringer gewesen.

Im Neubau befindet sich eine 400 m² große Kantine. Der Planer ging von 270 bis 400 Gästen täglich aus. Bezogen auf 400 Gäste ermittelte der Bundesrechnungshof auf der Grundlage anerkannter Richtwerte einen nicht einmal halb so großen Flächenbedarf. Hätte die Handwerkskammer die Kantine lediglich mit dieser Fläche gebaut, wäre der Bundesanteil an den Baukosten um 0,5 Mio. Euro geringer gewesen.

Der Neubau enthält auch ein Gästehaus mit 35 Einzelzimmern. Nach den Förderrichtlinien des BMWi kann ein Gästehaus im Einzelfall gefördert werden, wenn es für die Funktionsfähigkeit der überbetrieblichen Berufsbildungsstätte erforderlich ist. Das BAFA förderte das Gästehaus mit 1,9 Mio. Euro, ohne nachgewiesen zu haben, dass diese Voraussetzung erfüllt ist. In der unmittelbaren Umgebung des zentral gelegenen Neubaus befinden sich zahlreiche preisgünstige Hotels und andere Unterkunftsmöglichkeiten.

Nicht förderfähige Flächen
Um den Bundesanteil an den gesamten Baukosten des Neubaus ermitteln zu können, errechnete der Gutachter einen Förderschlüssel. Dafür setzte er die förderfähigen zu den nicht förderfähigen Flächen ins Verhältnis. Weil der Gutachter nicht förderfähige Flächen den förderfähigen Flächen zugeordnet hatte, erhöhte sich der Bundesanteil an den Gesamtkosten um 2,0 Mio. Euro. Beispielsweise hatte der Gutachter einen abgegrenzten Teil der Kantine als förderfähig anerkannt, der für den Vorstand, die Geschäftsführung und Gäste der Handwerkskammer vorgesehen war. Das BAFA akzeptierte den vom Gutachter ermittelten Förderschlüssel.

Besondere Bauteile
Das BAFA akzeptierte, dass die Handwerkskammer mindestens 7,3 Mio. Euro aus eigenen Mitteln für besondere Bauteile ausgab. Dazu gehörten beispielsweise ein Blockheizkraftwerk, dessen Wirtschaftlichkeit die Handwerkskammer nicht nachgewiesen hatte, Dachterrassen, eine Klimaanlage sowie vom BAFA nicht als notwendig anerkannte Verwaltungsflächen.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass der vom BAFA geförderte Neubau überdimensioniert und der Bundesanteil an den Baukosten zu hoch war:

- Die wegen der demografischen Entwicklung zurückgehenden Ausbildungszahlen hätten einen geringeren Flächenbedarf als bisher erwarten lassen. Die Werkstätten und Theorieräume sind jedoch um 30 % größer als bisher. Das BAFA

hätte prüfen müssen, ob das vom Gutachter erstellte Raumprogramm plausibel und angemessen ist.
- Für die Kantine hätte eine halb so große Fläche ausgereicht.
- Die Handwerkskammer hätte dem BAFA nachweisen müssen, dass das Gästehaus für die Funktionsfähigkeit der Berufsbildungsstätte erforderlich ist. Dabei hätte sie die zentrale Lage des Neubaus und die große Zahl vergleichbarer Unterkunftsmöglichkeiten in dessen Nähe berücksichtigen müssen.
- Der Bundesanteil an den Baukosten war wegen des falsch ermittelten Förderschlüssels zu hoch. Dies hätte das BAFA bei sorgfältiger Prüfung verhindern können.
- Die besonderen Bauteile und die nicht anerkannten Verwaltungsflächen hat der Bundesrechnungshof für unnötig gehalten. Wegen des Subsidiaritätsprinzips hätte das BAFA darauf dringen müssen, dass die Handwerkskammer auf sie verzichtet und die eingesparten Mittel für förderfähige Teile des Baus einsetzt. Auch dies hätte den Bundesanteil an den Baukosten reduziert.

19.3

BMWi und BAFA haben erklärt, der externe Gutachter habe für das Raumprogramm anerkannte Kennwerte verwendet. Die Handwerkskammer habe die Werkstattflächen lediglich geringfügig erweitert und die Ausbildungskapazitäten reduziert.

Die Kantine ist nach Ansicht des BAFA nicht überdimensioniert. Sie sei für die Verpflegung von 570 Gästen im Zweischichtbetrieb ausgelegt. Die vom Bundesrechnungshof zugrunde gelegten Richtwerte könnten nicht für multifunktionale Bildungseinrichtungen, d. h. Bildungseinrichtungen für verschiedene Ausbildungsberufe, herangezogen werden.

Das BAFA hält das Gästehaus für notwendig. Die Handwerkskammer betreibe es ohne Gewinnerzielungsabsicht. Der Übernachtungspreis sei niedriger als der von Hotels und Pensionen in der Umgebung. Unter den Gästen der Berufsbildungsstätte seien viele Jugendliche. Würden sie außerhalb der Berufsbildungsstätte untergebracht, könne die Handwerkskammer ihre soziale Verantwortung und Aufsichtspflicht nicht gewährleisten.

Auf die Kritik des Bundesrechnungshofes am Förderschlüssel hat das BAFA zugesagt zu kontrollieren, ob die Handwerkskammer die Flächen anders nutzt als im Raumprogramm genehmigt. Gegebenenfalls werde es prüfen, ob es die Zuwendung nachträglich kürzen kann.

Das BMWi ist nicht der Auffassung, das BAFA habe auf einen höheren Eigenanteil der Handwerkskammer dringen müssen. Wenn der Bund finanzstarke Zuwendungsempfänger fördere, stehe die Anreizfunktion der Zuwendung im Vordergrund. Der Zuwendungsempfänger solle seine Prioritäten im Sinne des Bundes setzen. Zudem sei es erforderlich gewesen, die Handwerkskammer finanziell abzusichern, damit sie die Berufsbildungsstätte dauerhaft betreiben kann. Das

BMWi hat ausgeführt, die Handwerkskammer setze besondere Bauteile wie das Blockheizkraftwerk für den Schulungsbetrieb ein. Deshalb sei es nicht nur sinnvoll, dass die Handwerkskammer sie aus eigenen Mitteln errichtet habe, sondern sie wären sogar förderfähig gewesen.

19.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Zuwendungen des BMWi deutlich zu hoch waren. BMWi und BAFA haben keine Gründe dafür vorgebracht, warum bei sinkender Ausbildungskapazität erheblich größere Ausbildungsflächen als bisher notwendig sein sollten. Auch wenn das BAFA einen externen Gutachter einsetzt, muss es den sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln sicherstellen.

Die Angaben des BAFA zu den täglich erwarteten Kantinengästen bewegen sich zwischen 270 und 570. Das BAFA hat es versäumt, diese zentrale Planungsgröße für den Bau der Kantine zu klären. Die vom Bundesrechnungshof verwendeten Richtwerte gehen von einem Dreischichtbetrieb aus. Gerade bei einer Bildungseinrichtung für verschiedene Ausbildungsberufe dürfte dieser durch entsprechend angepasste Stundenpläne problemlos umzusetzen sein.

Selbst wenn die Handwerkskammer eine Unterbringung in ihrem Gästehaus günstiger anbieten kann als gewerbliche, nicht subventionierte Beherbergungsbetriebe, rechtfertigt dies eine Bundesförderung nicht. Die sozialen Argumente des BAFA könnten zwar aus Sicht des Bundesrechnungshofes dafür sprechen, den Bau des Gästehauses zu fördern. Ob und in welcher Größe das Gästehaus für die Funktionsfähigkeit der überbetrieblichen Berufsbildungsstätte erforderlich ist, hätte das BAFA dennoch untersuchen müssen. Dabei hätte es alternative Unterbringungsmöglichkeiten einbeziehen müssen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BAFA prüfen will, ob die tatsächliche Nutzung vom genehmigten Raumprogramm abweicht. Es muss Förderschlüssel jedoch bereits zutreffend festlegen, wenn es eine Zuwendung bewilligt.

Die Argumente des BMWi zum Eigenanteil der Handwerkskammer überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Die Bildungsaufgaben der Handwerkskammer gehören zu ihren gesetzlichen Pflichten und liegen im Interesse ihrer Mitglieder. Es bedarf keines gesonderten Anreizes durch möglichst hohe Fördermittel des Bundes.

Auch aus Sicht des Bundesrechnungshofes kann es sinnvoll sein, die gebäudetechnischen Anlagen des Neubaus als Anschauungsobjekte für Schulungen einzusetzen. Erfahrungsgemäß entsprechen sie aber nur für kurze Zeit dem aktuellen technischen Stand. Der Bildungszweck kommt damit als Förderkriterium nicht in Betracht.

Das BMWi muss sicherstellen, dass das BAFA überbetriebliche Berufsbildungsstätten konsequent nach den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit fördert. Hierzu gehört, dass es zentrale Planungsgrößen festlegt und Raumprogramme sorgfältig prüft. Zudem muss es Förderschlüssel zutreffend bestimmen. Der Bundesrechnungshof erwartet überdies, dass Zuwendungsempfänger einen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit entsprechenden Eigenanteil leisten.

20 Boomende Tourismusbranche muss sich stärker an der Finanzierung der Deutschen Zentrale für Tourismus beteiligen
(Kapitel 0904 Titel 686 01)

20.0

Der Verein Deutsche Zentrale für Tourismus wirbt im Ausland für das Reiseland Deutschland. Mit inzwischen 30 Mio. Euro jährlich finanziert das BMWi die Deutsche Zentrale für Tourismus nahezu allein. Obwohl der Deutschland-Tourismus boomt, beteiligt sich die Tourismusbranche nur mit 2,5 % an der Finanzierung. Dabei schöpfte die Deutsche Zentrale für Tourismus nicht alle Möglichkeiten aus, zusätzliche Einnahmen zu erwirtschaften. Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMWi ein neues Finanzierungskonzept für die Deutsche Zentrale für Tourismus. Insbesondere sollten die Mitgliedsbeiträge der Tourismusbranche deutlich steigen und der Bund sein finanzielles Engagement entsprechend reduzieren.

20.1

Auslandswerbung für das Reiseland Deutschland
Es ist Aufgabe der Länder, die Weiterentwicklung des Tourismus und die Vermarktung touristischer Ziele zu fördern. Aufgabe des Bundes ist es, dafür die Rahmenbedingungen zu schaffen. Dazu gehört beispielsweise die Pflege der Beziehungen im Ausland. Innerhalb der Bundesregierung koordiniert das BMWi die Tourismuspolitik. Anfang des Jahres 2016 stellte das BMWi fest, dass der Deutschland-Tourismus boomt; gemessen an der Übernachtungszahl sei das Jahr 2015 das sechste Rekordjahr in Folge gewesen. Die Anzahl der Übernachtungen ausländischer Gäste sei in den Jahren 2012 bis 2014 um 10 % auf 75,6 Millionen gestiegen, im Jahr 2015 um nochmals 5 % auf 80 Millionen.

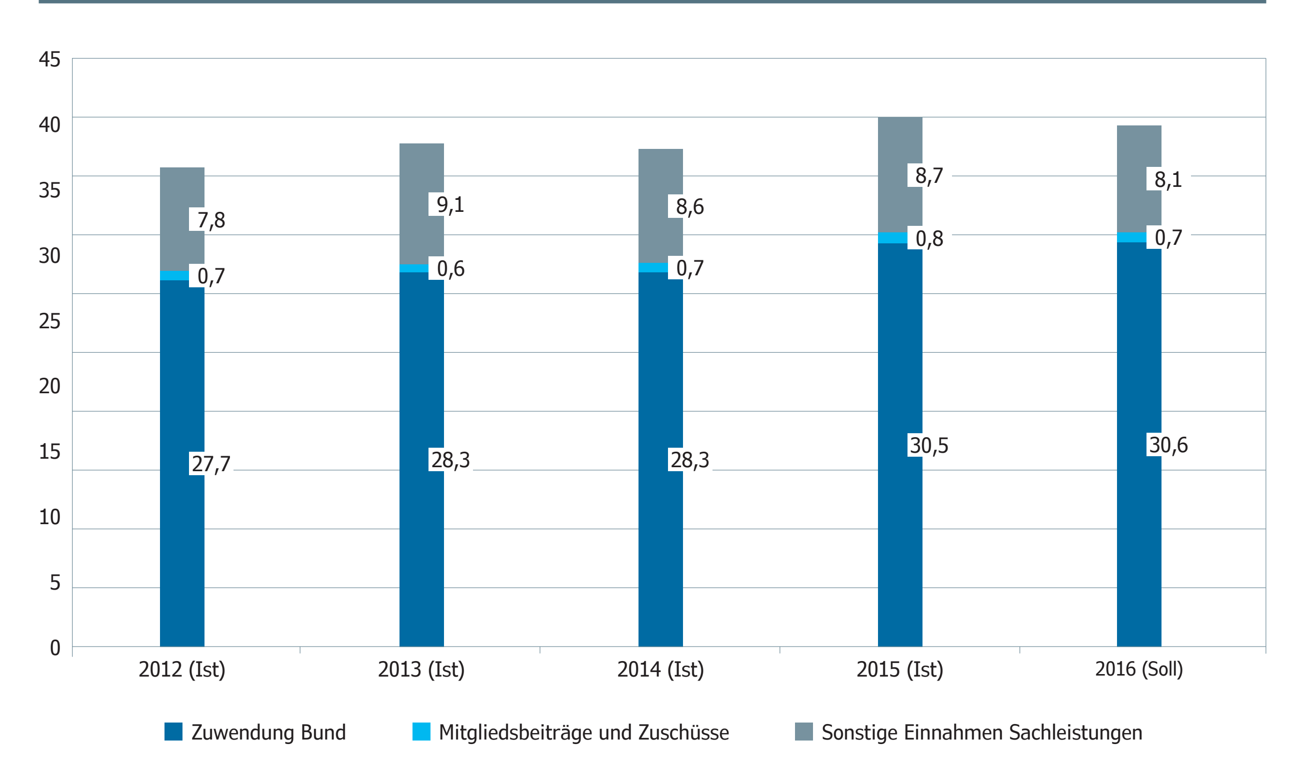
Das BMWi fördert die im Jahr 1948 gegründete Deutsche Zentrale für Tourismus (DZT) und unterstützt damit die Auslandswerbung für das Reiseland Deutschland. Die DZT unterhält u. a. Auslandsvertretungen, nimmt an Messen teil und unterstützt Anzeigenkampagnen. Sie bietet dabei auch Dienstleistungen, etwa Messestandplätze oder die Teilnahme an Workshops, an. Die DZT ist als privatrechtlich eingetragener Verein organisiert. Vereinsmitglieder sind im Wesentlichen Unternehmen der Tourismusbranche wie Hotelketten und Interessenverbände der Branche. Außerdem zählen dazu Unternehmen, die indirekt vom Tourismus profitieren, z. B. aus dem Einzelhandel.

Bund finanziert DZT nahezu allein
Das BMWi finanziert die DZT institutionell mit seinen jährlichen Zuwendungen von mittlerweile 30,5 Mio. Euro im Jahr 2015 fast vollständig. Es handelt sich dabei um eine Fehlbedarfsfinanzierung, d. h. der Bund soll der DZT nur die Ausgaben finanzieren, die sie nicht aus eigenen Mitteln decken kann.

In den letzten Jahren zahlte der Bund immer höhere Zuwendungen an die DZT. So stiegen diese von 27,7 Mio. Euro im Jahr 2012 auf 30,5 Mio. Euro im Jahr 2015. Demgegenüber trugen die Mitglieder und Dritte deutlich weniger zur Finanzierung bei (Abbildung 20.1).

Einnahmen und Sachleistungen der DZT gesamt

Abbildung 20.1



Quelle: Jahresrechnungen und Wirtschaftspläne der DZT, eigene Darstellung des Bundesrechnunghofes.

Die Mitglieder zahlten der DZT Beiträge und Zuschüsse, im Jahr 2015 insgesamt 0,8 Mio. Euro. Das sind 2,5 % der Grundfinanzierung (Beiträge und Zuschüsse der Mitglieder zuzüglich Zuwendungen des Bundes). Erstmals seit 14 Jahren sollen die Mitgliedsbeiträge im Jahr 2017 um 10 % steigen. Das entspricht zusätzlichen Einnahmen von weniger als 0,1 Mio. Euro.

Weitere Einnahmen und Sachleistungen (z. B. Hotelgutscheine) erhält die DZT überwiegend projektbezogen. So erhielt sie von Mitgliedern und Nichtmitgliedern im Jahr 2015 Sachleistungen von 1,2 Mio. Euro und nahm u. a. für Dienstleistungen 7,5 Mio. Euro ein.

DZT berechnet Dienstleistungen nicht kostendeckend
Die DZT setzte Bundesmittel ein, obwohl andere Finanzierungsquellen zur Verfügung gestanden hätten:

- Die DZT kalkulierte bei ihren Dienstleistungen oft weder Kosten für das eigene Personal noch für die von ihr bereitgestellte Infrastruktur. Weshalb die DZT nicht alle Kosten in Rechnung stellte, war nicht immer erkennbar.
- Das Auslandsmarketing der DZT und der Länder war nicht klar abgegrenzt. Beispielsweise unterstützte die DZT länderspezifische Marketingmaßnahmen zweier Länder mit eigenen Dienstleistungen, ohne ihre Vergütung kostendeckend zu berechnen.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass die Finanzierungsanteile des Bundes für die DZT zu hoch sind und weiter ansteigen. Dies wird dem wirtschaftlichen Interesse der wachsenden Tourismusbranche an einer Werbung für das Reiseland Deutschland nicht gerecht. Die anstehende Beitragserhöhung lässt die Finanzierungsbeteiligung der Mitglieder nur unwesentlich ansteigen. Indem die DZT eigene Leistungen nicht kostendeckend abrechnete, verzichtete sie außerdem auf Einnahmen. Sie hat dadurch Zuwendungsmittel nicht wirtschaftlich und damit nicht im Bundesinteresse verwendet. Die DZT muss alles in ihren Kräften Stehende tun, um sich zunächst mit eigenen Mitteln zu finanzieren. Nur wenn sie keine ausreichenden Eigenmittel hat, kann sie nachrangig und ergänzend eine Bundeszuwendung erhalten (Subsidiaritätsprinzip).

Der Bundesrechnungshof hat dem BMWi empfohlen sicherzustellen, dass die DZT alle Möglichkeiten ausschöpft, sich selbst zu finanzieren. Insbesondere muss sich die Tourismuswirtschaft stärker an der Finanzierung der DZT beteiligen und die DZT die vorrangige Länderzuständigkeit beachten.

20.3

Das BMWi hält seinen Handlungsspielraum für begrenzt, die Bundesfinanzierung der DZT deutlich zu reduzieren. Es hat dafür folgende Gründe angeführt:

- Die Unternehmen seien nicht bereit, sich an Auslandswerbung für Deutschland finanziell zu beteiligen, weil es sich dabei um ein typisches „öffentliches Gut“ handele.
- Kleine und mittelständische Unternehmen hätten nur eingeschränkte finanzielle Spielräume, um die DZT zu unterstützen. Die großen Touristikunternehmen wiederum konzentrierten sich auf das Auslandsgeschäft. Bei vielen Dienstleistungen habe die DZT deshalb bewusst nicht alle Kosten berechnet. Nur so seien beispielsweise gemeinsame Messeauftritte möglich gewesen.
- Die Kooperation mit den Ländern führe zu einer besseren Vernetzung aller Beteiligten.

Grundsätzlich wisse das BMWi, dass es Finanzierungs- und Beteiligungsoptionen regelmäßig überprüfen und gegebenenfalls anpassen müsse.

20.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass sich das BMWi vereinzelt um Anpassungen bemüht, etwa indem die Mitgliedsbeiträge der DZT steigen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes reicht das allerdings nicht aus, um bei der Finanzierung der DZT das Eigeninteresse der Tourismusbranche und das Bundesinteresse angemessen zu gewichten. Die Argumente des BMWi überzeugen nicht:

- Angesichts jahrzehntelanger Bundesförderung nimmt die Tourismusbranche die Auslandswerbung für das Reiseland Deutschland inzwischen als „öffentliches Gut" wahr. Die Auslandswerbung dient jedoch den wirtschaftlichen Interessen der Tourismusbranche. Deren Wahrnehmung darf nicht Maßstab für den Bund sein, in welcher Größenordnung er die Auslandswerbung fördert. Es ist in erster Linie Aufgabe der Unternehmen selbst, für ihre Interessen zu werben. Mit den stetig gestiegenen Übernachtungszahlen ausländischer Gäste in Deutschland ist auch deren Bedeutung für die Branche gewachsen. Kleinere Unternehmen können sich über ihre zahlreichen Verbände organisieren und sich bei der Finanzierung von Beiträgen und Dienstleistungen zusammen tun.
- Unter Beachtung des Bundesinteresses muss die DZT entscheiden, ob und in welchem Umfang sie Fördermittel bei ihren Dienstleistungen einsetzt. Ausgehend von den ihr entstandenen Kosten muss sie danach den Finanzierungsanteil der Unternehmen bestimmen, die die jeweilige Dienstleistung in Anspruch nehmen. Dienstleistungen, wie länderspezifische Marketingmaßnahmen, die die DZT außerhalb des Bundesinteresses anbietet, muss sie ohne Fördermittel kostendeckend kalkulieren.
- Der Bundesrechnungshof lehnt die Kooperation der DZT mit den Ländern nicht ab. Sofern die DZT allerdings Dienstleistungen erbringt, die allein Landesinteressen dienen, muss sie alle Kosten abrechnen.

Der Bundesrechnungshof stellt das Bundesinteresse an einer Auslandswerbung für das Reiseland Deutschland nicht in Frage. Er hält aber das bisherige Finanzierungsmodell der DZT angesichts steigender Beliebtheit des Reiselandes Deutschland nicht mehr für zeitgemäß. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, dass das BMWi ein neues Finanzierungskonzept für die DZT entwickeln und dabei folgende Aspekte berücksichtigen sollte:

- Die Mitgliedsbeiträge der DZT müssen deutlich steigen, der Bund sollte seine Förderung entsprechend reduzieren.
- Die DZT muss die Bundesmittel mit Blick auf die Kostendeckung und die Bund-Länder-Zuständigkeit wirtschaftlich einsetzen.

21 Innovationsförderung für deutsche Werften als verlorene Zuschüsse unwirtschaftlich (Kapitel 0901 Titelgruppe 01 Titel 892 10)

21.0

Das BMWi fördert gemeinsam mit den Küstenländern die Innovationsbereitschaft deutscher Werften durch Zuwendungen. Bis Anfang 2009 mussten Werften die Zuwendung zurückzahlen, wenn die geförderte Innovation wirtschaftlich erfolgreich war. Aufgrund der Konjunktur- und Finanzkrise beschloss der Deutsche Bundestag im März 2009, die Innovationsförderung befristet bis zum Jahr 2011 ohne Rückzahlbarkeit auszugestalten. Das BMWi führte die Rückzahlbarkeit nach Überwindung der Krise nicht wieder ein. Für das Jahr 2016 hat es das Fördervolumen des Bundes von 15 Mio. Euro auf 25 Mio. Euro aufgestockt. Es gewährt die Förderung nach wie vor als nicht rückzahlbare Zuwendung, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen. So floss in den letzten Jahren der Großteil der Zuwendungen an bereits hoch innovative Werften, die in ihren Bereichen zur Weltspitze gehören.

21.1

Das BMWi fördert gemeinsam mit den Küstenländern seit rund zehn Jahren die Innovationsbereitschaft deutscher Werften. Das Förderprogramm wickelt das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) für das BMWi ab. Der Bund stockte im Jahr 2016 das Fördervolumen von 15 Mio. Euro auf 25 Mio. Euro auf. Die Kofinanzierung durch die Küstenländer beträgt 12,5 Mio. Euro. In den vergangenen Jahren konnte das BAFA nicht alle Zuwendungsanträge bewilligen, da einzelne Küstenländer nicht die erforderlichen Kofinanzierungsmittel bereitstellen konnten.

Bis Anfang 2009 mussten Werften die Zuwendung zurückzahlen, wenn die Innovation wirtschaftlich erfolgreich war (bedingte Rückzahlbarkeit). Aufgrund der Konjunktur- und Finanzkrise beschloss der Deutsche Bundestag im März 2009, dass die Bundesregierung die Innovationsförderung befristet für die Zeit von 2009 bis 2011 ohne Rückzahlbarkeit auszugestalten habe (Bundestagsdrucksache 16/12431). Das BMWi führte in seinen Förderrichtlinien die Rückzahlbarkeit auch danach nicht wieder ein.

Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben sind Zuwendungen vorrangig als unbedingt oder bedingt rückzahlbare Zuwendung zu vergeben. Nicht rückzahlbare Zuwendungen (verlorene Zuschüsse) sollen nur vergeben werden, wenn der Zweck der Zuwendung nicht durch rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden kann (Subsidiaritätsprinzip).

Die Werften müssen ein von einem unabhängigen Gutachter erstelltes Gutachten vorlegen, wenn sie die Zuwendung beantragen. Es muss die technischen und wirtschaftlichen Risiken der Innovation ausdrücklich, nachvollziehbar und begründet darstellen. Dieses Gutachten kann herangezogen werden, wenn beurteilt werden muss, ob die Innovation wirtschaftlich erfolgreich war.

In den letzten Jahren flossen mehr als zwei Drittel der Zuwendungen an zwei bereits hoch innovative und finanzkräftige Werftengruppen, die in ihren Bereichen zur Weltspitze gehören. Deren geförderte Innovationen waren zudem weit überwiegend wirtschaftlich erfolgreich, da die Werften die geförderten Verfahren oder Produkte auch bei nachfolgenden Schiffsneubauten verwendeten.

21.2

Der Bundesrechnungshof hat die Innovationsförderung im Schiffbau mehrfach geprüft und sich zu Änderungen der Förderrichtlinie geäußert. Dabei hat er wiederholt gefordert, die Zuwendung wieder als bedingt rückzahlbar zu gewähren und die Förderung stärker auf mittelständische Werften zu konzentrieren, um bei diesen die Innovationsbereitschaft zu stärken. Das BMWi hätte die Zuwendungen nicht als verlorene Zuschüsse bewilligen dürfen. Dies gilt insbesondere für wirtschaftlich erfolgreiche Unternehmen.

Das BMWi muss den Förderzweck bei der Frage einer bedingten Rückzahlbarkeit angemessen berücksichtigen. Das BMWi will die Innovationsbereitschaft deutscher Werften fördern und dabei das wirtschaftliche Risiko bei der erstmaligen industriellen Anwendung von Innovationen absichern. In dem bei der Antragstellung vorzulegenden Gutachten muss ausdrücklich, nachvollziehbar und begründet dargestellt werden, worin das Risiko der Anwendung besteht. Wenn bei der Umsetzung der Innovation das beschriebene Risiko nicht eingetreten ist, ist die Zuwendung zurückzufordern. Die Mittel kann das BMWi dann für weitere Projekte einsetzen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, mit der Änderung der Förderrichtlinie die bedingte Rückzahlbarkeit im Erfolgsfall wieder einzuführen. Dadurch könnten Mitnahmeeffekte verhindert werden. Ferner könnten die Finanzierungsprobleme der Küstenländer gemildert werden, da die zurückfließenden Mittel für weitere Förderungen eingesetzt werden könnten.

21.3

Das BMWi hat es abgelehnt, die Zuwendungen wieder bedingt rückzahlbar zu gewähren.

Es hat ausgeführt, dass bei der schiffbaulichen Innovationsförderung der Zuwendungszweck weder durch unbedingt noch bedingt rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden könne. Zum einen sei es nicht möglich, praxisgerecht zu

definieren, wann der Erfolgsfall eingetreten sei. Zum anderen habe die bedingte Rückzahlbarkeit für die Zuwendungsempfänger Nachteile. Beides zusammen könne die innovative Tätigkeit deutscher Werften beeinträchtigen und damit den Zuwendungszweck gefährden.

So müssten die Werften bei einer bedingten Rückzahlbarkeit der Zuwendung Rückstellungen bilden. Diese würden sich negativ auf ihre Liquidität auswirken und den Zugang zu Finanzierungsinstrumenten beeinflussen. Für die mittelständisch geprägten Werften sei es aber ohnehin schwierig, Neubauten zu finanzieren. Zudem konkurrierten deutsche Werften auf dem Weltmarkt mit europäischen und internationalen Wettbewerbern. Diese hätten durch ihre Unternehmensgröße und/oder staatliche Unterstützung deutlich bessere Finanzierungsmöglichkeiten für den Neubau von Schiffen. Das Innovationsprogramm sei ein effizientes und wichtiges Programm, um die globale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Schiffbauindustrie zu unterstützen. Im Vergleich zu europäischen und internationalen Wettbewerbern sei die staatliche Unterstützung allerdings wesentlich geringer.

21.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Ob die Risiken einer erstmals angewandten Innovation eingetreten sind, lässt sich anhand des Gutachtens zur Antragstellung feststellen. Tritt das dort bezeichnete Risiko nicht ein, hat die Förderung ihren Zweck erreicht. In diesem Fall ist die Zuwendung zurückzufordern. Der Bundesrechnungshof sieht keinen Grund, die befristet ausgesetzte Regelung nicht wieder einzuführen.

Wenn das BMWi mit der Innovationsförderung Wettbewerbsnachteile deutscher Werften gegenüber internationalen Wettbewerbern ausgleichen möchte, macht es sich rechtlich angreifbar. Falls europäische Wettbewerber durch staatliche Hilfen oder Einflussnahmen marktbeeinflussende Vorteile erlangen, wäre dies über die wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen der Europäischen Union zu korrigieren.

Das BMWi muss Fördermittel zurückfordern, wenn die Innovation wirtschaftlich erfolgreich war. Anderenfalls führt dies zu haushaltsrechtlich nicht gewünschten Mitnahmeeffekten und einem unwirtschaftlichen Mitteleinsatz. Der Bundesrechnungshof teilt auch nicht die Einschätzung, dass das Förderprogramm den mittelständischen deutschen Werftbetrieben zugutekommt. Die größten Nutznießer der Förderung sind Werftengruppen, die keine mittelständischen Unternehmen sind. Sie haben bereits lange vor der Förderung innovative Produkte entwickelt und damit ihre Spitzenpositionen im Weltmarkt erreicht. Sie entwickeln ihre Innovationen bereits aus eigenem Antrieb weiter, um ihre Marktposition zu festigen.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die bedingte Rückzahlbarkeit im Erfolgsfall wieder einzuführen und die Förderung stärker auf die kleinen und mittelgroßen Werften auszurichten.

22 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie muss Interessenkonflikte bei der Wahrnehmung deutscher Raumfahrtinteressen ausschließen

(Kapitel 0901 Titelgruppe 03 Titel 896 31)

22.0

Das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. vertritt für Deutschland die Interessen gegenüber der Europäischen Weltraumorganisation. Als Auftragnehmer der Europäischen Weltraumorganisation hat es auch eigene Interessen; dies kann zu Interessenkonflikten führen. Die Vorkehrungen des BMWi beseitigen die Konfliktlage nicht.

22.1

Vertretung Deutschlands in der Europäischen Weltraumorganisation
Deutschland ist Mitglied in der Europäischen Weltraumorganisation (ESA), einem Zusammenschluss europäischer Staaten auf dem Gebiet der Raumfahrt. Der Bund zahlt jährlich Beiträge an die ESA; im Jahr 2016 hat er hierfür 782 Mio. Euro vorgesehen. Die deutschen Interessen gegenüber der ESA vertritt das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. (DLR). Ihm ist diese Aufgabe gesetzlich übertragen; Maßstab für sein Handeln sind die Raumfahrt- und Haushaltsinteressen des Bundes. Das DLR nimmt als Vertreter Deutschlands z. B. an den Gremiensitzungen der ESA teil und gestaltet die Programme der ESA mit. Es arbeitet auch Empfehlungen für die Bundesregierung dazu aus, ob sich Deutschland an einzelnen ESA-Programmen beteiligen soll.

Gleichzeitig ist das DLR selbst als Forschungseinrichtung im Bereich Raumfahrt tätig und kann Aufträge aus den ESA-Programmen erhalten. In dieser Rolle als „forschendes“ DLR ist es daran interessiert, dass die ESA solche Programme auflegt, um die es sich bewerben kann.

Vermeidung von Interessenkonflikten
Um Interessenkonflikte zu vermeiden, ist das DLR verpflichtet sicherzustellen, dass die gesetzlich übertragenen Aufgaben von seinen übrigen Tätigkeitsbereichen getrennt sind. Dies soll verhindern, dass die eigenen Interessen des DLR als Forschungseinrichtung sein Handeln als Interessenvertreter Deutschlands beeinflussen, z. B. wenn es ESA-Programme mitgestaltet. Das DLR hat daher mit dem Bereich Raumfahrtmanagement (DLR-RFM) einen organisatorisch getrennten und unabhängigen Geschäftsbereich geschaffen. Ein Mitglied des Vorstands des DLR leitet das DLR-RFM.

Aufgabenverteilung im Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt
Die Geschäftsordnung des Vorstands des DLR verteilt die Vertretung der Interessen in den Gremien der ESA auf zwei Vorstandsmitglieder:
Das Vorstandsmitglied, das das DLR-RFM leitet, soll die Interessen des Bundes wahrnehmen, der/die Vorstandsvorsitzende des DLR die Interessen des DLR. Der/die Vorstandsvorsitzende des DLR leitet außerdem die deutsche Delegation des ESA-Rates, des Entscheidungsgremiums der ESA. Der ESA-Rat beschließt u. a. die Tätigkeitsschwerpunkte der Organisation. Dazu gehört auch, welche Programme aufgelegt und wie die Finanzmittel der ESA auf die verschiedenen Bereiche verteilt werden.

Der Bundesrechnungshof hatte nach einer Prüfung der Ausgaben für die Beiträge und Leistungen an die ESA im Jahr 2014 empfohlen, dass an den Sitzungen der Gremien der ESA nur noch das BMWi selbst als zuständiges Ressort bzw. Vertreter des DLR-RFM teilnehmen. Um die Interessen des Bundes klar von denen des DLR abzugrenzen, sollten weder der/die Vorstandsvorsitzende noch seine/ihre Vertreter dort anwesend sein.

Das BMWi hatte zugesagt, dies bei der nächsten Bestellung des/der Vorstandsvorsitzenden umzusetzen. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes im Oktober 2015 teilte das BMWi mit, es habe entschieden, dass der/die Vorstandsvorsitzende des DLR weiterhin die deutsche ESA-Delegation leiten soll. Die neu gefasste Geschäftsordnung beuge möglichen Interessenkonflikten besser vor. Denn danach sei bei der Vertretung das Einvernehmen mit dem BMWi herzustellen. Zur Teilnahme des/der Vorstandsvorsitzenden an Gremiensitzungen der ESA allgemein äußerte sich das BMWi nicht.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMWi die Interessenvertretung in den Gremien der ESA unverändert lassen will. Er hat darauf hingewiesen, dass allein die organisatorische Trennung innerhalb des DLR Interessenkonflikte nicht ausschließt.

Der Bundesrechnungshof hat daran erinnert, dass das DLR den Bereich DLR-RFM eigens dafür geschaffen hat, die Aufgabenbereiche klar voneinander zu trennen. Es widerspricht diesem Ziel, wenn der/die Vorstandsvorsitzende des DLR die deutsche ESA-Delegation leitet. Folgerichtig wäre es, diese Aufgabe der Person zu übertragen, die den Bereich DLR-RFM leitet.

Der derzeitige Aufgabenzuschnitt kann zu Interessenkonflikten führen. Denn der Vorsitz des DLR-Vorstands erfordert es, die Belange des gesamten DLR zu vertreten und das Handeln hieran auszurichten. Die Leitung der deutschen ESA-Delegation verpflichtet gleichzeitig dazu, ausschließlich im Sinne des Bundes tätig zu werden. Diese Personalunion birgt das Risiko, dass die deutsche Position im ESA-Rat, z. B. bei der Auswahl der Programme, sich nicht ausschließlich an

den Raumfahrt- und Haushaltsinteressen des Bundes orientiert, sondern auch von den eigenen Interessen des DLR beeinflusst wird.

Eine vorherige verbindliche Abstimmung der Sitzungsvertretung mit dem BMWi ist zwar grundsätzlich geeignet, die offizielle Position Deutschlands im ESA-Rat besser zu steuern. Der Bundesrechnungshof hat aber weiterhin ein Risiko dafür gesehen, dass das DLR auf informeller Ebene vorzeitig Festlegungen treffen oder Positionen vertreten könnte, die unter Umständen nicht den deutschen Interessen entsprechen. Dies wäre nicht nur schädlich für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit im ESA-Rat, sondern würde das Ansehen Deutschlands als verlässlicher Partner in der ESA insgesamt betreffen.

22.3

Das BMWi hat die Argumente des Bundesrechnungshofes als gewichtig anerkannt. Für eine wirksame Vertretung deutscher Interessen in der ESA erscheine es dennoch vorteilhaft, die Leitung der ESA-Delegation bei dem/der Vorstandsvorsitzenden des DLR zu belassen.

Es hat erläutert, dass es regelmäßige Gesprächstermine eingerichtet habe. Darin stimmten sich der/die Vorstandsvorsitzende des DLR und das BMWi über die Positionen ab, die gegenüber der ESA vertreten werden sollen. Dies gelte auch für inoffizielle Kontakte mit den internationalen Partnern. Es werde die Erfahrungen hiermit zu gegebener Zeit bewerten und bei Bedarf weitere Maßnahmen ergreifen.

22.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMWi bemüht ist, Interessenkonflikten vorzubeugen. Seine Bemühungen beschränken sich aber darauf, das selbst geschaffene Risiko nachträglich zu vermindern, ohne die zugrunde liegenden Ursachen zu beseitigen. Diese sieht der Bundesrechnungshof nach wie vor in der Aufgabenverteilung des DLR-Vorstands. Indem sie dem/der Vorstandsvorsitzenden sowohl die Interessenvertretung des DLR als auch des Bundes überträgt, beseitigt sie die bestehende Konfliktlage nicht.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest, Konflikte bei der Wahrnehmung der Interessen gegenüber der ESA künftig dadurch zu vermeiden, dass

- weder der/die Vorstandsvorsitzende des DLR noch seine/ihre Vertreter an den Gremien-Sitzungen der ESA teilnehmen, um dort die Interessen des DLR zu vertreten, und
- das Vorstandsmitglied, das den Bereich DLR-RFM leitet, auch die Leitung der deutschen ESA-Delegation übernimmt.

Der Bundesrechnungshof regt an, zu diesem Zweck die Aufgabenverteilung in der Geschäftsordnung des Vorstands des DLR neu zu regeln.

23 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie berücksichtigt Kapitalbeteiligung nicht – Bundesvermögen in Vermögensrechnung zu niedrig angegeben

(Kapitel 0901 Titelgruppe 03 Titel 896 31)

23.0

Der Bund ist als Mitglied in der Europäischen Weltraumorganisation anteilig am Kapital der Organisation beteiligt. Dieser Anteil ist nach den Verwaltungsvorschriften des Bundesministeriums der Finanzen als Vermögen des Bundes zu bewerten. Trotzdem lehnt es das BMWi ab, den Wert der Kapitalbeteiligung in der Vermögensrechnung zu berücksichtigen. Dadurch weist die Vermögensrechnung des Bundes nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes das Vermögen aus Kapitalbeteiligungen um zuletzt rund 1 Mrd. Euro zu niedrig aus.

23.1

Vermögensrechnung des Bundes
Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat über jedes Haushaltsjahr Rechnung zu legen. Dazu muss es u. a. die Vermögensrechnung des Bundes vorlegen. Diese erstellt das BMF anhand der Daten, die ihm die Bundesministerien für ihre Einzelpläne zur Verfügung stellen. Ziel ist es, das Vermögen und die Schulden des Bundes zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres sowie die Veränderungen während des Jahres nachzuweisen. Das BMF hat in Verwaltungsvorschriften festgelegt, was dafür in der Buchführung zu erfassen und in die Rechnungslegung aufzunehmen ist. Nach diesen Bestimmungen gehören auch die Beteiligungen am Kapital internationaler Einrichtungen zum Vermögen des Bundes.

Beteiligung des Bundes an der Europäischen Weltraumorganisation
Deutschland ist seit dem Jahr 1980 Mitglied der Europäischen Weltraumorganisation (ESA), einer internationalen Organisation auf dem Gebiet der Raumfahrt. Der Bund zahlt aus dem Einzelplan 09 jährlich Beiträge an die ESA. Der Bundesrechnungshof hatte bei einer Prüfung der Ausgaben für die Beiträge und Leistungen an die ESA im Jahr 2014 festgestellt, dass die Vermögensrechnung des Bundes keinen Anteil Deutschlands am Kapital der ESA enthielt. Er hatte das BMWi darauf hingewiesen, dass Deutschland durch seine Beitragszahlungen an die ESA anteilig an deren Kapital beteiligt sei. Der Wert dieses Anteils müsse in die Vermögensrechnung des Bundes einfließen. Das BMWi hatte die Ansicht vertreten, dass die Mitgliedschaft Deutschlands in der ESA für die Vermögensrechnung ohne Belang sei. Darin würden als „Beteiligungen am Kapital internationaler Einrichtungen“ vor allem Beteiligungen des Bundes an internationalen Banken ausgewiesen; die Mitgliedschaft Deutschlands in der ESA sei damit nicht vergleichbar.

Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes im Oktober 2015 teilte das BMWi mit, es habe dem BMF erläutert, dass Deutschland aus seiner Sicht keinen Anteil am Kapital der ESA habe. Das BMF habe dies zur Kenntnis genommen. Es habe betont, verantwortlich für eine vollständige und korrekte Buchführung und Rechnungslegung zum Einzelplan 09 sei das BMWi. Damit überlasse das BMF dem BMWi die Entscheidung, ob es sich um eine Beteiligung des Bundes am Kapital einer internationalen Einrichtung im Sinne der Verwaltungsvorschriften handele. Es halte an seiner Auslegung fest. Die Mitgliedschaft Deutschlands in der ESA werde es für die Vermögensrechnung nicht berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof teilte dem BMWi und dem BMF mit, er gehe davon aus, dass die Verwaltungsvorschriften bewusst weit gefasst seien, um auch Beteiligungen des Bundes wie die an der ESA zu erfassen. Das BMF bestätigte dies. Es war ebenfalls der Auffassung, dass die Mitgliedschaft Deutschlands in der ESA zu einer Beteiligung an deren Kapital führt, die in der Vermögensrechnung berücksichtigt werden muss. Der Bundesrechnungshof schätzt diesen Anteil auf rund 1 Mrd. Euro (Stichtag 31. Dezember 2014).

23.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass es das BMWi weiterhin ablehnt, den Anteil des Bundes am Kapital der ESA zu erfassen. Er hat verdeutlicht, es stehe dem BMWi nicht frei zu bewerten, ob es sich bei der Mitgliedschaft Deutschlands in der ESA um eine Beteiligung des Bundes am Kapital einer internationalen Einrichtung handelt.

23.3

Das BMWi hat darauf verwiesen, dass die Mitgliedschaft Deutschlands in zahlreichen anderen internationalen Organisationen bisher ebenfalls nicht in der Vermögensrechnung des Bundes erfasst würde. Es gehe nach wie vor davon aus, dass sich die Verwaltungsvorschriften für die Vermögensrechnung des Bundes nicht auf alle internationalen Einrichtungen beziehen, sondern nur auf solche mit einer echten Kapitalbeteiligung, insbesondere an Investitions- und Entwicklungsbanken.

23.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das BMWi den Wert der deutschen Beteiligung am Kapital der ESA in die Vermögensrechnung aufnehmen muss.

Das BMF hat mit seinen Verwaltungsvorschiften geregelt, was die Ressorts für die Vermögensrechnung des Bundes erfassen müssen. Sie sind dafür verantwortlich, dass ihre Buchführung und Rechnungslegung diesen Vorschriften entsprechen und vollständige und korrekte Angaben enthalten. Sie sind aber nicht befugt, frei zu entscheiden, was im Einzelnen zum Vermögen des Bundes zählt.

Hierfür ist das BMF zuständig; in Zweifelsfällen ist seine Auslegung maßgeblich. Für die Mitgliedschaft Deutschlands an der ESA hat das BMF bestätigt, dass sie zu einer Beteiligung des Bundes führt, die unter den Begriff des Vermögens im Sinne der Verwaltungsvorschriften fällt.

Der Einwand des BMWi, auch Beteiligungen Deutschlands an anderen internationalen Organisationen seien in der Vermögensrechnung des Bundes bisher nicht erfasst, ist nicht geeignet, die Kritik des Bundesrechnungshofes zu entkräften. Allein das Ziel, das die Vermögensrechnung des Bundes verfolgt, ist entscheidend: die Vermögenslage des Bundes und ihre Veränderungen vollständig zu dokumentieren.

Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass das BMWi für den Einzelplan 09 die Vermögenslage den Tatsachen entsprechend abbildet. Er fordert das BMWI aus diesem Grund erneut auf, bei seiner Buchführung und Rechnungslegung die Verwaltungsvorschriften des BMF zu beachten und den Wert der Beteiligung Deutschlands am Kapital der ESA zu erfassen. Das BMF hat darauf hinzuwirken, dass die vorgesehenen Meldungen erfolgen und die von ihm aufgestellten Vorschriften beachtet werden.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

(Einzelplan 10)

24 Entwicklung des Einzelplans 10

24.1 Überblick

Das BMEL nimmt Aufgaben des Bundes auf den Gebieten der Ernährung, der Land- und Forstwirtschaft, der ländlichen Räume sowie des gesundheitlichen Verbraucherschutzes wahr. Darüber hinaus gestaltet es die landwirtschaftliche Sozialpolitik und stellt finanzielle Mittel für die landwirtschaftlichen Sozialsysteme bereit.

Das Haushaltsvolumen des Einzelplans 10 umfasste im Jahr 2015 5,2 Mrd. Euro (Ist-Ausgaben). Das entsprach 1,7 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

70 % seines Gesamtbudgets gab das BMEL für die landwirtschaftlichen Sozialsysteme, 11 % für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) aus.

Die übrigen 19 % des Gesamtbudgets verwendete es, um

- die Lebensmittelsicherheit zu verbessern,
- den gesundheitlichen Verbraucherschutz zu stärken,
- die Landwirtschaft sowie den ländlichen Raum zu unterstützen,
- Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation auszubauen und
- internationale Maßnahmen zur Stärkung der Agrarwirtschaft und zur Ernährungssicherung zu fördern.

Dazu finanzierte das BMEL mehrere Förderprogramme. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) und die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V. wickelten diese als Projektträger fachlich und administrativ ab.

Die Tabelle 24.1 gibt einen Überblick über den Einzelplan 10.

Übersicht über den Einzelplan 10
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

Tabelle 24.1

	2015 Soll	2015 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2016 Soll	2017 Haushalts-entwurf	Verände-rung 2016/2017[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	5 350,7	5 245,5	−105,2	5 595,2	5 896,1	*5,4*
darunter:						
▪ Landwirtschaftliche Sozialpolitik	3 696,0	3 693,5	−2,5	3 814,0	3 917,3	*2,7*
▪ Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"	610,0	558,4	−51,6	650,0	765,0	*17,7*
▪ Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (einschl. Bundes-forschungsinstitute)	515,6	474,8	40,8	566,3	623,2	*10,0*
▪ Ministerium	93,3	90,1	−3,2	98,0	95,8	*−2,2*
Einnahmen des Einzelplans	85,1	88,8	3,7	67,8	67,1	*−1,1*
Verpflichtungsermächtigungen	1 105,6[c]	560,7	−544,9	1 254,9	1 463,8	*16,6*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	4 089	3 851[d]	238	4 149[e]	4 213	*1,5*

Erläuterungen:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
d Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.
e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 3 995 Planstellen/Stellen.
Quelle: Einzelplan 10. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Zum Geschäftsbereich des BMEL gehören die BLE, das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, das Bundessortenamt, vier Bundesforschungsinstitute und das Bundesinstitut für Risikobewertung. Der Deutsche Weinfonds, der über eine Sonderabgabe finanziert wird, untersteht der Aufsicht des BMEL.

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft

Tabelle 24.2

	Einnahmen 2015 (Ist)[a]	Ausgaben 2015 (Ist)[a]	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2015	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2016
	in Mio. Euro			
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	0,2	90,1	832	847
Bundesforschungsinstitute				
▪ Julius Kühn-Institut, Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen	3,2	85,6	761	761
▪ Friedrich Löffler-Institut, Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit	9,0	102,1	624	621
▪ Max Rubner-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel	1,8	49,8	449	453
▪ Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei	9,3	84,7	590	592
Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	10,8	38,3	347	440
Bundessortenamt	11,4	22,3	289	275
Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	7,2	97,1	880	870
Bundesinstitut für Risikobewertung	5,6	81,5	247	261

Erläuterung:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
Quelle: Einzelplan 10: Haushaltsrechnung für das Jahr 2015, Haushaltsplan für das Jahr 2016, Gesetzentwurf zum Haushaltsplan 2017.

Die personalstärkste Einrichtung im Geschäftsbereich des BMEL ist die BLE. Sie hat vielfältige Aufgaben in den Bereichen Landwirtschaft, Ernährung, Fischerei und Verbraucherschutz sowie als Dienstleistungszentrum. Das BMEL erstattet der BLE Verwaltungs- und Investitionsausgaben, soweit diese nicht durch eigene Einnahmen gedeckt sind.

24.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Ausgaben im Einzelplan 10 blieben im Jahr 2015 gegenüber dem Jahr 2014 mit 5,2 Mrd. Euro annähernd gleich. Im Jahr 2016 sind 5,6 Mrd. Euro und im Folgejahr 5,9 Mrd. Euro veranschlagt.

Ausgabenschwerpunkte bildeten im Jahr 2015 die landwirtschaftliche Sozialpolitik mit 3,7 Mrd. Euro, die GAK mit 558 Mio. Euro sowie die „Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation" mit 475 Mio. Euro. Diese Bereiche sind auch ursächlich für die Ausgabensteigerungen in den Jahren 2016 und 2017.

Die Zahlungen der Europäischen Union für die Landwirtschaft und die ländlichen Räume sind nicht im Einzelplan 10 veranschlagt. Im Jahr 2015 betrugen sie 6,3 Mrd. Euro. Die Förderung der Landwirtschaft ist aufgrund der EU-Verträge (Gemeinsame Agrarpolitik – GAP) eine vorrangige Aufgabe der Europäischen Union. Die GAP beruht auf zwei Säulen. Die erste Säule bilden die Gemeinsamen Marktordnungen für Agrarprodukte und die Direktzahlungen für die Landwirtschaft (Agrarfonds). Dazu stellte die Europäische Union im Jahr 2015 Deutschland 5,1 Mrd. Euro aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft zur Verfügung. Die zweite Säule bildet die Politik für ländliche Räume. Hierzu zählen z. B. die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete sowie die finanzielle Förderung des Küsten- und Hochwasserschutzes. Für die zweite Säule standen Deutschland 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2015 zur Verfügung.

24.3 Wesentliche Ausgaben

24.3.1 Landwirtschaftliche Sozialpolitik

Die landwirtschaftliche Sozialversicherung ist ein eigenständiges, berufsständisch geprägtes Sondersystem. Sie bietet den selbstständigen Landwirten, deren Ehegatten und Lebenspartnern sowie mitarbeitenden Familienangehörigen eine soziale Absicherung, die mit der von abhängig Beschäftigten vergleichbar ist. Die landwirtschaftliche Sozialversicherung gliedert sich in die Versicherungszweige Alterssicherung, Kranken- und Pflegeversicherung sowie Unfallversicherung. Die soziale Absicherung erstreckt sich nicht nur auf die klassische Landwirtschaft, sondern beispielsweise auch auf die Forstwirtschaft, den Wein-, Obst- und Gartenbau, die Fischerei sowie die Imkerei.

Wie bei anderen Sozialsystemen beteiligt sich der Bund an der Finanzierung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung. Er bezuschusste sie im Jahr 2015 mit 3,7 Mrd. Euro. Davon entfielen 2,2 Mrd. Euro auf die Alterssicherung, 1,4 Mrd. Euro auf die Krankenversicherung und 100 Mio. Euro auf die Unfallversicherung. Bis zum Jahr 2017 sollen die Gesamtausgaben für die landwirtschaftliche Sozialversicherung auf 3,9 Mrd. Euro steigen.

Der jeweilige Bundeszuschuss deckt bei der Alterssicherung die Differenz von Einnahmen (Beiträgen) und Ausgaben. Bei der Krankenversicherung deckt er den größten Teil der Aufwendungen für diejenigen, die eine Rente aus der Alterssicherung der Landwirte beziehen. Bei der Unfallversicherung mindert er die Beiträge von landwirtschaftlichen Betrieben.

Aufgrund des Strukturwandels und der demografischen Entwicklung werden die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe und die der Beitragszahlenden in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung weiter stetig sinken. Die Zahl der Beitragszahlenden in der landwirtschaftlichen Alterssicherung wird sich von 252 000 im Jahr 2011 auf voraussichtlich 219 000 im Jahr 2016 verringern. Für das Jahr 2023 geht die Bundesregierung von 185 000 Beitragszahlenden aus. Auch die Zahl der

Leistungsempfängerinnen und -empfänger ist rückläufig. Im Jahr 2011 bezogen 613 000 Personen Leistungen der Alterssicherung, zum 30. Juni 2015 lediglich noch 601 000.

Ebenfalls rückläufig sind die Zahl der Mitglieder der Krankenversicherung der Landwirte (rund 512 000 zum Stichtag 1. März 2016 gegenüber 564 000 im Jahr 2011) und die Zahl der beitragspflichtigen Unternehmen in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung (1,5 Millionen im Jahr 2015 gegenüber 1,6 Millionen im Jahr 2011).

Der Bundesrechnungshof empfahl aufgrund dieser Entwicklung bereits im Jahr 1999, die zersplitterten Strukturen der landwirtschaftlichen Sozialversicherung durch Errichtung eines (Bundes-)Trägers zu konsolidieren.

Zum 1. Januar 2013 fusionierten die zuvor selbstständigen landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, Alterskassen, Krankenkassen und Pflegekassen sowie der ehemalige Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung zur Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG). Hierdurch ergeben sich Einsparmöglichkeiten. Der Gesetzgeber hat die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau deshalb verpflichtet, spätestens im Jahr 2016 Höchstgrenzen für die Verwaltungs- und Verfahrenskosten der einzelnen Versicherungszweige einzuhalten. Die landwirtschaftliche Sozialversicherung verringerte ihre Verwaltungs- und Verfahrenskosten überwiegend durch einen sozialverträglichen Personalabbau. Sie geht davon aus, durch die bisherigen Maßnahmen die Ziele im Jahr 2016 zu erreichen und hat deshalb den weiteren Personalabbau gestoppt.

Die Ziele der Fusion und mögliche Einsparungen sind bislang nur teilweise realisiert. Die SVLFG sollte die bestehenden dezentralen Strukturen überprüfen und den Personalbedarf aufgabenbezogen bemessen. Da die Zahl der Versicherten und Leistungsempfänger und –empfängerinnen weiter zurückgehen wird, wird weiteres Personal auch künftig abzubauen sein.

24.3.2 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"

Die GAK enthält mehr als 60 verschiedene Förderungen für Agrarstruktur- und Infrastrukturmaßnahmen. Sie deckt in weiten Teilen den Anwendungsbereich der EU-Verordnung „über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds" (ELER-Verordnung) ab. Einzelheiten vereinbaren Bund und Länder in einem Rahmenplan, der jährlich fortgeschrieben wird. Die Länder setzen ihn als eigene Aufgabe um. Der Bund übernimmt 60 % der Ausgaben bei der Agrarstruktur und 70 % beim Küstenschutz.

Im Jahr 2015 gab das BMEL für die GAK 558 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2016 sind 650 Mio. Euro veranschlagt. Weitere 100 Mio. Euro stehen für den „Sonderrahmenplan für Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes" zur Verfü-

gung. Dieser wird im Jahr 2016 aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm der Bundesregierung finanziert, das im Einzelplan 60 veranschlagt ist. Im Jahr 2017 sind die Mittel für den Sonderrahmenplan wieder im Einzelplan 10 berücksichtigt. Für die GAK stehen dann insgesamt 765 Mio. Euro zur Verfügung.

Bei der GAK wirkt der Bund gemäß Artikel 91a Absatz 1 Grundgesetz bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit. Der Bundesrechnungshof darf die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der GAK-Bundesmittel zwar bei den obersten Landesbehörden prüfen. Bei nachgeordneten Behörden bestehen Prüfungsrechte aber nur, wenn konkrete Anhaltspunkte für eine zweckwidrige Verwendung von GAK-Mitteln vorliegen, die zur Haftung führen können oder wenn das Land zustimmt.

Diese Strukturen entziehen die 765 Mio. Euro GAK-Bundesmittel weitgehend einer Kontrolle durch den Bundesrechnungshof und bergen das Risiko prüfungsfreier Räume. Das schwächt auch das parlamentarische Budgetrecht.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2014 und 2015 zusammen mit dem Landesrechnungshof Brandenburg die GAK-Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen. Die nachgeordneten Landesbehörden finanzierten zulasten des Bundes vielfach Projekte, die die im GAK-Rahmenplan festgelegten Bedingungen nicht erfüllten. Zudem setzten sie die Förderquoten und die Fördersummen zu hoch an.

Im Oktober 2015 legte das BMEL einen Referentenentwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des GAK-Gesetzes vor. Mit dieser Änderung soll die GAK zu einer „Gemeinschaftsaufgabe ländliche Entwicklung" weiterentwickelt werden. Der Referentenentwurf sah vor, Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes auch unterhalb der Ebene der obersten Landesbehörden einfachgesetzlich zu legitimieren. Wegen Bedenken bezüglich der Verfassungsmäßigkeit scheiterte dieses Vorhaben. In dem von der Bundesregierung im April 2016 vorgelegten Gesetzentwurf wurde die Regelung nicht mehr berücksichtigt.

24.3.3 Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation

Das BMEL steigerte die Ausgaben für Forschung und Innovationen (ohne Bundesforschungsinstitute) seit dem Jahr 2009 um 57 % auf geplante 239 Mio. Euro im Jahr 2016. Die Mittel sind im Wesentlichen für die Förderprogramme „Nachwachsende Rohstoffe", „Innovationsförderung" und „Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft" sowie für institutionell geförderte Forschungseinrichtungen bestimmt. Bei diesen Einrichtungen handelt es sich um die Deutsche Biomasseforschungszentrum gGmbH und sechs Einrichtungen der „Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.". Im Jahr 2017 sollen die Ausgaben um weitere 39 Mio. Euro steigen.

Das BMEL unterhält vier Bundesforschungsinstitute, die Entscheidungshilfen für die Ernährungs-, Landwirtschafts- und Verbraucherschutzpolitik des Bundes erarbeiten. Die Ausgaben des Bundes für die Forschungseinrichtungen lagen im Jahr 2015 bei 322 Mio. Euro. Im Jahr 2016 veranschlagte das BMEL 328 Mio. Euro. Für das Jahr 2017 sieht der Haushaltsentwurf 346 Mio. Euro vor.

24.4 Wesentliche Einnahmen

Die Ist-Einnahmen betrugen 88,8 Mio. Euro im Jahr 2015. Für das Jahr 2016 sind 67,8 Mio. Euro veranschlagt, für das Jahr 2017 sind 67,1 Mio. Euro eingeplant.

24.5 Feststellungen zu ausgewählten Aufgabenbereichen

24.5.1 Modellvorhaben zum Einsatz von Bioenergie

Das BMEL stellt jährlich 60 Mio. Euro aus dem Förderprogramm „Nachwachsende Rohstoffe" für die angewandte Forschung und Entwicklung der energetischen und stofflichen Verwendung von nachwachsenden Rohstoffen bereit. Es förderte daraus u. a. das Modellvorhaben „Wettbewerb Bioenergie-Regionen – Vorhaben zum Aufbau regionaler Strukturen im Bereich Bioenergie". Das BMEL stellte in den Jahren 2009 bis 2015 für zwei Förderphasen rund 18 Mio. Euro zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof stellte zahlreiche Schwachstellen bei der Vorbereitung und Durchführung des Modellvorhabens fest. Insbesondere bemängelte er

- die fehlende Finanzierungskompetenz für das Modellvorhaben,
- die fehlenden messbaren Erfolgskriterien zur Einschätzung, ob das gewünschte Ziel des Vorhabens erreicht wurde und
- die mangelnde Verwertbarkeit der Ergebnisse der Begleitforschung.

24.5.2 Umsatzsteuer bei Druckerzeugnissen

In verschiedenen Prüfungen stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das BMEL und dessen Geschäftsbereich teilweise 19 % Umsatzsteuer für Druckerzeugnisse entrichteten, obwohl hierfür ein Steuersatz von 7 % gilt. Das BMEL hat sichergestellt, dass künftig Druckerzeugnisse zum ermäßigten Steuersatz bezogen werden.

24.5.3 Netzwerk Junge Familie

Das BMEL finanzierte von 2009 bis 2015 das Projekt „Gesund ins Leben - Netzwerk Junge Familie" (Netzwerk) in zwei Projektphasen mit 3,1 Mio. Euro. Zuwendungsempfänger war der aid Infodienst e. V. (aid), den das BMEL auch institutio-

nell fördert. Der aid beabsichtigte, mit dem Netzwerk werdenden Eltern und jungen Familien einheitliche, leicht umsetzbare Empfehlungen für einen gesunden Lebensstil von der Schwangerschaft bis ins Kleinkindalter zu vermitteln. Von Beginn an sollte der aid überlegen, wie er das Netzwerk auch nach Projektende weiterfinanzieren kann.

Im Juni 2014 beantragte der aid Mittel von fast 4 Mio. Euro für eine dritte Projektphase. Das BMEL lehnte die weitere Förderung auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ab. Seit dem Jahr 2016 ist das Netzwerk beim aid eingegliedert und wird über dessen institutionelle Förderung finanziert.

24.5.4 Förderung von Berufs- oder Bundeswettbewerben

Das BMEL fördert seit Jahrzenten vier nationale Berufs- oder Bundeswettbewerbe im Agrarbereich mit Zuwendungen von jährlich 200 000 Euro. Es begründete die Förderung insbesondere mit positiven Effekten auf die fachliche und persönliche Entwicklung der Teilnehmenden.

Der Bundesrechnungshof bemängelte die Förderung, da das BMEL keine Finanzierungskompetenz für nationale Berufs- oder Bundeswettbewerbe hat. Die Durchführung dieser Wettbewerbe obliegt den jeweiligen Berufsverbänden, die ihre Aufgaben selbstständig erfüllen und finanzieren.

Zudem widerspricht eine jahrzehntelange regelmäßige Förderung dem Grundsatz der zeitlichen Begrenzung einer Projektförderung.

24.6 Ausblick

Im Finanzplan des Bundes sind für die Jahre 2018 bis 2020 jeweils 5,8 Mrd. Euro für den Einzelplan 10 vorgesehen.

Das BMEL beabsichtigt, die „Verbraucher- und Multiplikatorenkommunikation im Ernährungsbereich“ organisatorisch und inhaltlich zu stärken. Dazu plant es, ein Bundeszentrum für Ernährung in der BLE einzurichten. Das Bundeszentrum soll seine Arbeit Anfang Januar 2017 aufnehmen und mit Beschäftigten der BLE und des aid besetzt werden.

25 Informationskampagne „Zu gut für die Tonne" – unzureichend vorbereitet und Erfolg nicht nachweisbar
(Kapitel 1002 Titel 684 04)

25.0

Das BMEL führt eine bundesweite Informationskampagne gegen „das Wegwerfen noch verwertbarer Lebensmittel" durch. Es bereitete die Kampagne ohne sorgfältige Analyse der Ursachen und auf unsicherer Datengrundlage vor. Das BMEL konnte nicht angeben, ob die langjährige Kampagne zu einer Verminderung der Lebensmittelabfälle geführt hat.

Das BMEL sollte Informationskampagnen nur durchführen, wenn es diese systematisch vorbereitet, mit messbaren Zielen unterlegt und so Erfolgskontrollen erst ermöglicht.

25.1

Bundesweite Informationskampagne
Das BMEL führt unter dem Titel „Zu gut für die Tonne" eine Informationskampagne gegen „das Wegwerfen noch verwertbarer Lebensmittel" durch. Mit der administrativen und fachlichen Abwicklung beauftragte es die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE). Das BMEL hat für die Informationskampagne von Anfang 2012 bis Ende 2015 rund 3 Mio. Euro ausgegeben.

Vorbereitung der Informationskampagne
Das Europäische Parlament hatte die Mitgliedstaaten im Jahr 2009 aufgerufen, Strategien zur Bekämpfung der Verschwendung von Lebensmitteln zu entwickeln. Das BMEL griff die Initiative auf, erwog eine Informationskampagne und veranlasste zu dem Thema eine Verbraucherbefragung. Diese ergab, dass 42 % der befragten Haushalte keine Lebensmittel wegwerfen. Das BMEL hielt das Ergebnis für nicht hinreichend belastbar und wollte bei einer Universität eine Studie zur Ermittlung der Menge der Lebensmittelabfälle in Deutschland in Auftrag geben. Die Studie sollte die Abfallmengen und Strategien zur Abfallvermeidung aufzeigen. Die BLE gab zu bedenken, dass bei der dafür vorgesehenen sehr kurzen Projektlaufzeit im Wesentlichen nur eine Zusammenfassung, Systematisierung und ggf. Neubewertung vorhandener Datensätze möglich sei. Wissenschaftlich fundierte Vorschläge zur Abfallvermeidung erforderten eine wesentlich längere Projektlaufzeit, weil noch zusätzliche Daten erhoben werden müssten.

Trotz der Einwände der BLE ließ das BMEL die Studie erstellen. Diese kam zu dem Ergebnis, dass im Mittel jährlich rund elf Millionen Tonnen Lebensmittel weggeworfen würden. Die Universität hatte für diese Feststellungen umfangreiche Ausarbeitungen und Veröffentlichungen ausgewertet und in geringem Umfang durch eigene Erhebungen ergänzt. Sie versandte an 1 150 Unternehmen Erhebungsbögen mit einer geringen Rücklaufquote. Die Universität wies darauf hin, dass eine hohe Ungenauigkeit bestehe, weil insbesondere der Einzelhandel die Erhebungen zur Studie nicht ausreichend unterstützt habe. Aufgrund der unsicheren Datenlage konnte sie die Höhe der Abfallmengen der privaten Haushalte, der Großverbraucher, des Handels und der Industrie nur ungenau feststellen. Die Universität zeigte deshalb neben den berechneten Werten die Bandbreite der Lebensmittelabfälle bei den jeweiligen Untersuchungsgruppen auf. Allein im Bereich der Industrie ergab sich eine Bandbreite zwischen 0,2 und 4,6 Millionen Tonnen jährlich. Den größten Anteil an der Gesamtabfallmenge haben nach der Studie die privaten Haushalte. Auf sie entfallen zwischen 5,8 und 7,5 Millionen Tonnen pro Jahr.

Durchführung der Informationskampagne
Aufgrund dieser Erkenntnis entschied sich das BMEL, eine Informationskampagne für Verbraucher zu starten. Ein bei der BLE eingerichtetes Kommunikationsbüro koordinierte die Kampagne. Es arbeitete mit zahlreichen Gruppierungen (Tafeln, Köchen usw.) und einem vom BMEL beauftragten Unternehmen zusammen. Dieses Unternehmen entwickelte u. a. einen Internetauftritt und eine Anwendungssoftware für Mobiltelefone (App), die Verbraucherinnen und Verbrauchern Anregungen und Hilfen zur Abfallvermeidung geben sollten.

Evaluierung der Informationskampagne
Das BMEL evaluierte mithilfe der BLE und des Unternehmens einzelne Aktionen der Informationskampagne. So stellte das BMEL im November 2012 fest, dass die Internetseite seit März 2012 insgesamt 99 867 Besucher auswies und im Kommunikationsbüro rund 510 E-Mails und 360 Telefonate eingegangen seien. Zudem hätten 7 412 Personen an einem Wissenstest im Internet teilgenommen. Im sozialen Netzwerk „Twitter" hätte die Webseite 162 angemeldete Nutzer, sogenannte „Follower". Das Unternehmen lieferte außerdem eine Auswertung der Kommentare zur App. Danach sei die App 240 000 Mal installiert worden und hätte zwischenzeitlich auf Platz 1 der „Gratis iPhone-Apps" gelegen. Nach einer vom BMEL in Auftrag gegebenen Umfrage habe etwa jeder zweite Deutsche bereits von der Kampagne gehört. Davon habe rund jeder Vierte angegeben, in den vergangenen Monaten sein Verhalten verändert zu haben und nun bewusster mit Lebensmitteln umzugehen.

Das BMEL führte noch mehrere Umfragen zum Bekanntheitsgrad der Informationskampagne durch und erfasste weiterhin insbesondere Zugriffe auf die Webseite und die App. Nach Angaben des BMEL – Stand: April 2016 – sei der Wissenstest mittlerweile 54 000 Mal heruntergeladen worden. Außerdem hätten 5 000 Personen pro Woche die Internetseite besucht; es gingen 10 000 E-Mails pro Jahr und etwa 440 Anrufe pro Woche ein. Die App sei mittlerweile über 700 000 Mal heruntergeladen worden.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat auf die unzureichende Vorbereitung der Informationskampagne hingewiesen. Meinungsumfragen zum Verbraucherverhalten ersetzen weder eine sorgfältige Analyse noch belastbare Daten zu den Ursachen von Lebensmittelverschwendung. Auch die Studie der Universität war vor allem darauf angelegt, bereits vorhandene Erkenntnisse neu zu bewerten.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die gestiegenen Zugriffe auf die Webseite und die App allenfalls einen Rückschluss darauf zulassen, ob die Kampagne wahrgenommen wird. Das BMEL beabsichtigte, mit der Informationskampagne die Abfallmengen von Lebensmitteln vorrangig auf dem privaten Sektor zu vermindern. Dies kann das BMEL nicht nachweisen. Erfolge auf der „Wahrnehmungsebene" sind nur bedingt geeignet, den Kosten der Informationskampagne einen konkreten Nutzen gegenüberzustellen.

Zudem hat der Bundesrechnungshof angeregt, weitere Schwachstellen bei der Durchführung der Kampagne (z. B. keine Inanspruchnahme von Skonti durch die BLE) zu beseitigen.

25.3

Das BMEL hat die kritisierten Schwachstellen bei der Durchführung der Informationskampagne beseitigt, die grundlegende Kritik jedoch nicht angenommen. Es sei ihm bereits zu Beginn der Kampagne bewusst gewesen, dass konkret messbare, statistisch exakte Mengenangaben zu Lebensmittelabfällen mit vertretbarem Aufwand in angemessener Zeit nicht zu ermitteln seien. Deshalb sollte die beauftragte Studie verlässliche Anhaltspunkte (Schätzungen) liefern, welchen Anteil die privaten Haushalte, die Großverbraucher, der Handel und die Industrie an den gesamten Lebensmittelabfällen haben. Aus Sicht des BMEL sei es dabei nicht zwingend erforderlich gewesen, über statistisch exakte Mengenangaben zu verfügen.

Das BMEL werde nunmehr repräsentative, aktuelle und belastbare Daten zur Lebensmittelverschwendung in Privathaushalten erheben lassen. Durch eine Wiederholung zu einem späteren Zeitpunkt könnten dann auch Entwicklungen nachgewiesen und mengenmäßige Veränderungen bei Lebensmittelabfällen quantifiziert werden.

25.4

Das BMEL hat eine öffentlichkeitswirksame Kampagne gestartet, obwohl es weder die tatsächliche Abfallsituation in Deutschland noch die Ursachen für die Abfallmengen kannte.

Die unzureichend vorbereitete Informationskampagne lässt schon aufgrund der fehlenden Daten keine Erfolgskontrolle zu. Eine nachträgliche Bewertung der bisherigen Aktivitäten ist deshalb nicht mehr möglich. Das BMEL sollte Informationskampagnen nur nach einer gründlichen Problemanalyse beginnen und zuvor messbare spezifische Erfolgskriterien festlegen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Kampagne auslaufen zu lassen oder neu auszurichten. Für eine Neuausrichtung sind belastbare Daten zu den Abfallmengen und eine darauf aufbauende umfassende Situationsanalyse zu den Ursachen zwingend geboten. Diese sollte die wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen (z. B. nationale Regelungen zur Mindesthaltbarkeit) bei der Herstellung, Verarbeitung, Vermarktung und Verwertung von Lebensmitteln erfassen.

Eine fundierte statistische Erfassung der Abfallmengen wäre in ausgewählten Gebieten und/oder bei ausgewählten Adressaten möglich. Um belastbare Daten zu erhalten, müssten diese auch über einen längeren Zeitraum erhoben werden.

26 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft muss Exportförderung einstellen oder neu ausrichten (Kapitel 1006 Titel 687 01)

26.0

Das BMEL legte im Jahr 2010 ein Förderprogramm auf, um Ausfuhren der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft zu unterstützen. Deren Exporte waren im Jahr 2009 eingebrochen. In den Folgejahren hat die deutsche Agrar- und Ernährungswirtschaft ihre Ausfuhren wieder gesteigert. Daher fragte sie das Programm kaum nach.

Das BMEL muss den Bedarf für sein Förderprogramm prüfen und es danach entweder einstellen oder an messbaren Zielen neu ausrichten.

26.1

Entscheidung für ein Förderprogramm
Die deutsche Agrar- und Ernährungswirtschaft erzielt 25 % ihres Umsatzes im Ausland. Im Jahr 2009 sanken die Ausfuhren gegenüber dem Vorjahr um 4,8 % auf 47 Mrd. Euro. Im Folgejahr legte das BMEL ein Programm zur Förderung der Exportaktivitäten der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft auf. Ziel war, den Kreis der 6 000 exportrelevanten Unternehmen zu erweitern sowie Arbeitsplätze zu erhalten oder zu schaffen.

Wirtschaft fragt Förderprogramm kaum nach
Die deutsche Agrar- und Ernährungswirtschaft konnte ihre Exporte seit dem Jahr 2010 kontinuierlich steigern; im Jahr 2014 erreichte sie die „Höchstmarke" von 67 Mrd. Euro. Parallel dazu fragte die Wirtschaft das Förderprogramm kaum nach. Ab dem Jahr 2013 halbierte das BMEL die jährliche Fördersumme auf 3 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2015 blieb der jährliche Mittelabfluss stets unter der veranschlagten Summe. Zuletzt flossen 2,3 Mio. Euro ab. Die Gesamtausgaben beliefen sich bis zum Jahr 2015 auf 12,3 Mio. Euro.

Zu Beginn des Programms wurden Maßnahmen der Wirtschaft zur Exportförderung durch Zuwendungen unterstützt. Sie konnten 50 % der Gesamtkosten abdecken. Nach dem Förderprogramm konnte das BMEL in begründeten Ausnahmefällen öffentliche Aufträge für die Erbringung bestimmter Leistungen zur Exportförderung an Dritte vergeben. Diese Leistungen bot das BMEL der Exportwirtschaft an. Obwohl öffentliche Aufträge die Ausnahme sein sollten, stieg ihr Anteil an den Gesamtausgaben bis zum Jahr 2015 auf 83 %. Der größte Anteil der Aufträge entfiel auf Geschäftsreisen ins Ausland, bei denen Kontakte zu lokalen Unternehmen geknüpft werden sollten. Dafür wendete das BMEL je

Teilnehmenden bis zu 9 000 Euro auf. Nur die Reisekosten trugen die Wirtschaftsvertreter selbst. Weil diese die Reisen kaum nachfragten, beauftragte das BMEL einen Dritten. Dieser sollte Interessenten für die Reisen gewinnen. Für diese Dienstleistung wendete das BMEL 63 000 Euro auf.

Um das Förderprogramm an die Bedürfnisse der Wirtschaft anzupassen, führte das BMEL regelmäßige Treffen und Anhörungen von Verbänden durch. Erörtert wurden dabei im Wesentlichen Änderungen bei der Akquise und dem Ablauf von Auslandsreisen.

Fehlende Erfolgskontrolle
Der Bundesrechnungshof untersuchte, ob das BMEL die haushaltsrechtlichen Vorgaben zu Erfolgskontrollen bei diesem Programm einhielt. Er stellte fest, dass das BMEL keine messbaren Ziele festlegte, keine Indikatoren für den gewünschten Erfolg bildete und den Zweck der Förderung allgemein fasste.

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes beauftragte das BMEL einen Dritten, das Förderprogramm zu evaluieren. Dieser befragte alle 511 Unternehmen, die bis Mitte 2014 Angebote des Förderprogramms genutzt hatten. Von 77 Unternehmen, die auf die Befragung reagierten, gaben 33 an, mithilfe des Förderprogramms Geschäfte angebahnt und/oder abgeschlossen zu haben. Darunter waren vier Unternehmen, die mitteilten, nach der Teilnahme am Förderprogramm erstmals Produkte zu exportieren. 44 Unternehmen beurteilten das Programm negativ.

Der mit der Evaluation beauftragte Dienstleister bewertete das Programm grundsätzlich positiv. Er stützte sich bei dieser Einschätzung auf die 33 positiven Rückmeldungen. In seinem Bericht empfahl er, die grundsätzliche Ausrichtung des Förderprogramms beizubehalten. Gleichzeitig wies er auf Optimierungsbedarf hin. So sollte das Förderprogramm auf seine Kernleistungen konzentriert und die Ziel- und Erfolgskontrolle ausgebaut werden.

26.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMEL den Bedarf der Wirtschaft für sein Förderprogramm nicht hinreichend geklärt hat. Auf den ursprünglichen Schwerpunkt der Förderung, mit Zuwendungen Vorhaben der Wirtschaft zu unterstützen, entfielen im Jahr 2015 nur 17 % der Gesamtausgaben. Selbst die vom BMEL weitgehend kostenfrei angebotenen Geschäftsreisen ins Ausland wurden nicht ohne zusätzliche Vermarktungsmaßnahmen nachgefragt.

Da das BMEL keine messbaren Zielvorgaben definierte, konnte es keine Aussagen zur Wirkung und Notwendigkeit des Förderprogramms treffen. Insbesondere hat das BMEL nicht hinreichend nachgewiesen, ob die eingesetzten Fördermittel zur Exportsteigerung beitrugen oder von der Wirtschaft ohne die beabsichtigte Wirkung mitgenommen wurden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das kaum nachgefragte Förderprogramm einzustellen oder an messbaren Zielen neu auszurichten.

26.3

Das BMEL ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht gefolgt. Es will am Förderprogramm festhalten. Dabei hat es auf die Ergebnisse der Evaluation hingewiesen, wonach die Ausrichtung des Programms grundsätzlich beizubehalten sei. Ergänzend hat das BMEL vorgetragen,

- die externe Evaluation habe ergeben, dass 43 % der befragten Unternehmen durch das Förderprogramm neue Geschäfte in ausländischen Zielmärkten anbahnen oder abschließen konnten,
- der Anteil einer Fördermaßnahme an einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung ließe sich auch mit einem Einsatz von Erfolgsindikatoren oder anderen Messmethoden nicht beziffern,
- der Evaluationsbericht zeige, dass das Programm dazu beitrage, die Anzahl exportierender Unternehmen zu erhöhen,
- es führe eine Abstimmung mit der Wirtschaft bereits durch. Dazu fänden regelmäßige Treffen und Anhörungen von Verbänden statt. Die Vorschläge würden bei der Umsetzung des Programms berücksichtigt.

26.4

Die vom BMEL mitgeteilten Daten zum Erfolg des Programms sind wenig aussagefähig. Die 43 % positiven Rückmeldungen beziehen sich nicht auf alle Unternehmen, die am Exportprogramm teilgenommen haben. Von den 511 angefragten Unternehmen haben sich lediglich 77 geäußert. Auch haben lediglich vier Unternehmen durch die Teilnahme am Förderprogramm erstmals Produkte exportieren können.

Nicht überzeugend ist die Einlassung, der Erfolg einer Fördermaßnahme ließe sich mit einem Einsatz von Erfolgsindikatoren nicht beziffern. Erfolgsindikatoren sind die Grundlage für Erfolgskontrollen und daher vor Beginn der Maßnahme festzulegen. Erfolgskontrollen dienen dazu festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden. Sie sind nicht in das Ermessen der Verwaltung gestellt, sondern haushaltsrechtlich vorgeschrieben.

Ohne Erfolgskontrollen ist das BMEL nicht in der Lage, Schwachstellen zu erkennen, um notwendige Anpassungen vorzunehmen.

Der Bundesrechnungshof hat bereits im Jahr 2013 kritisiert, dass es nicht feststellbar war, ob und inwieweit das Förderprogramm die definierten Ziele erreicht hat. Auch die Evaluation von Oktober 2015 weist Schwachstellen des Förderprogramms und Handlungsempfehlungen für das BMEL aus. Darauf hat es bislang nur unzureichend reagiert.

Der Bundesrechnungshof hält grundsätzlich daran fest, dass das BMEL das Förderprogramm einstellt. Sollte es nach eingehender Prüfung gleichwohl einen entsprechenden Förderbedarf der Unternehmen weiterhin bejahen, ist das Programm unter Berücksichtigung der Hinweise des Bundesrechnungshofes neu auszurichten.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

27 Entwicklung des Einzelplans 11

27.1 Überblick

Das BMAS hat zwei Aufgabenbereiche. Zu dem Bereich „Arbeit“ gehören vor allem die Grundsicherung für Arbeitsuchende und die Arbeitsförderung. Der Aufgabenbereich „Soziales“ umfasst insbesondere die gesetzliche Rentenversicherung, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderung am beruflichen und gesellschaftlichen Leben.

Der Einzelplan 11 ist nach dem Ausgabevolumen der mit Abstand größte Einzelplan im Bundeshaushalt. Im Jahr 2015 beliefen sich die Ausgaben auf 125,9 Mrd. Euro. Das waren 40,4 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Der mit 84,3 Mrd. Euro größte Ausgabenblock entfiel auf die Rentenversicherung. Es folgten die Grundsicherung für Arbeitsuchende mit 33,5 Mrd. und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung mit 5,9 Mrd. Euro.

Die Einnahmen im Einzelplan 11 lagen im Jahr 2015 bei 1,9 Mrd. Euro (vgl. Nr. 27.4).

Tabelle 27.1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan 11.

Übersicht über den Einzelplan 11
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Tabelle 27.1

	2015 Soll	2015 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf	Veränderung 2016/2017[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	126 309,9	125 919,9	−390,0	129 889,0	138 613,8	*6,7*
darunter:						
▪ Grundsicherung für Arbeitsuchende	33 607,6	33 501,7	−106,0	34 124,8	37 251,5	*9,2*
▪ Leistungen an die Bundesagentur für Arbeit[c]	131,0	68,1	−62,9	312,0	118,0	*−62,2*
▪ Leistungen an die Rentenversicherung	84 306,8	84 261,7	−45,2	86 714,1	91 170,2	*5,1*
▪ Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	6 053,2	5 887,2	−165,9	6 500,0	7 172,0	*10,3*
▪ Kriegsopferversorgung und -fürsorge	1 153,5	1 041,5	−111,9	1 074,0	928,5	*−13,5*
▪ Inklusion von Menschen mit Behinderungen	265,7	260,6	−5,1	271,4	283,9	*4,6*
▪ Ministerium	111,9	106,2	−5,8	116,0	123,1	*6,1*
Einnahmen des Einzelplans	1 901,3	1 920,7	19,4	1 930,1	1 986,6	*2,9*
darunter:						
▪ Erstattungen einigungsbedingter Aufwendungen an die Rentenversicherung	1 780,0	1 764,2	−15,8	1 815,0	1 887,0	*4,0*
▪ Zuschüsse aus Europäischen Fonds	0,0	43,3	43,3	0,0	0,0	*0,0*
Verpflichtungsermächtigungen	2 877,5[d]	2 212,4	−665,1	2 823,9	4 261,0	*50,9*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	2 423	2 243[e]	−180	2 441[f]	2 509	*2,8*

Erläuterungen:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
c Für zusätzliche Mittel für Bildungsmaßnahmen (1101/681 21).
d Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
e Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.
f Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 2 264 Planstellen/Stellen.
Quelle: Einzelplan 11. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Zum Geschäftsbereich des BMAS gehören zwei oberste Bundesgerichte: das Bundessozialgericht und das Bundesarbeitsgericht. Außerdem sind dem BMAS mit der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin sowie dem Bundesversicherungsamt (vgl. Nr. 27.3.6) zwei Behörden nachgeordnet. Tabelle 27.2 gibt eine Übersicht über den Geschäftsbereich.

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales Tabelle 27.2

	Einnahmen 2015 (Ist)	Ausgaben 2015 (Ist)	Besetzte Plan-stellen/Stellen am 1. Juni 2015	Besetzte Plan-stellen/Stellen am 1. Juni 2016
	in Mio. Euro			
Bundesministerium	0,7	106,2	931	954
Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin	4,4	67,4	502	506
Bundesarbeitsgericht	1,1	15,2	151	149
Bundessozialgericht	0,8	18,0	173	169
Bundesversicherungsamt	29,2	40,5	487	488

Quelle: Einzelplan 11: Haushaltsrechnung für das Jahr 2015, Haushaltsplan für das Jahr 2016, Gesetzentwurf zum Haushaltsplan 2017.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und die Rentenversicherungsträger sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Selbstverwaltung. Sie nehmen die Fachaufgaben der Arbeitsförderung und der Rentenversicherung eigenverantwortlich wahr. Sie finanzieren sich hauptsächlich über Beiträge und stellen ihren eigenen Haushalt auf (vgl. Nr. 27.3.1 und Nr. 27.3.3). Darüber hinaus erhalten sie Zuschüsse und Erstattungen aus dem Einzelplan 11.

27.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Ausgaben des Einzelplans 11 entfallen zum größten Teil auf Zuweisungen und Zuschüsse. Im Jahr 2015 waren dies 125,6 Mrd. Euro und damit 99,7 % der Gesamtausgaben des Einzelplans. Diese fließen hauptsächlich in soziale Sicherungssysteme, wie die Rentenversicherung und die Grundsicherung.

Die Ausgaben im Einzelplan 11 sind stark abhängig von der Entwicklung des Arbeitsmarktes, der demografischen Entwicklung sowie der Dauer der Lebensarbeitszeit. Diese Faktoren beeinflussen zum einen die Zahl derer, die Leistungen aus den Sozialversicherungssystemen beziehen. Zum anderen wirken sie sich auf das Beitragsaufkommen der Sozialversicherungsträger und der Bundesagentur aus. Beides beeinflusst die Höhe der Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. In Bemerkung Nr. 2.4.1 sind die Ausgaben für soziale Sicherungssysteme im Zusammenhang mit der finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes übergreifend dargestellt.

Der Arbeitsmarkt hat sich im Jahr 2015 weiter positiv entwickelt. Die Zahl der Menschen, die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung oder der Grundsicherung für Arbeitsuchende beziehen, ist im Vergleich zum Vorjahr gesunken. Die Zahl der Erwerbstätigen und sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten hat zugenommen. Eine besondere Herausforderung ergab sich im Jahr 2015 durch

eine erhöhte Zahl an Flüchtlingen. Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2015 beschloss die Bundesregierung deshalb eine Aufstockung der Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende um 650 Mio. Euro.

Die Bundesregierung rechnet auch im Jahr 2016 mit einer günstigen Entwicklung des Arbeitsmarktes. Sie erwartet einen weiteren Rückgang der Arbeitslosenzahlen sowie eine weitere Erhöhung der Erwerbstätigkeit und der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Im Einzelplan 11 sind Gesamtausgaben von 129,9 Mrd. Euro veranschlagt. Der Aufwuchs von rund 4 Mrd. Euro im Vergleich zu den Ausgaben des Vorjahrs ist insbesondere zurückzuführen auf steigende Leistungen an die Rentenversicherung (+2,5 Mrd. Euro), höhere Ausgaben für Eingliederungsmaßnahmen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (+912 Mio. Euro) sowie für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (+613 Mio. Euro).

27.3 Wesentliche Ausgaben

27.3.1 Rentenversicherung

27.3.1.1 Überblick und Organisation

Die gesetzliche Rentenversicherung gliedert sich in die allgemeine und in die knappschaftliche Rentenversicherung. Zwei Bundesträger und 14 Regionalträger nehmen die Aufgaben der Rentenversicherung eigenverantwortlich wahr.

Im Jahr 2015 zahlte der Bund 84,3 Mrd. Euro an die gesetzliche Rentenversicherung. Dies waren

- Bundeszuschüsse,
- zweckgebundene Beiträge und Erstattungen sowie
- der Ausgleich des Fehlbetrags in der knappschaftlichen Rentenversicherung.

Die Mittel fließen in die Haushalte der Rentenversicherungsträger (Träger). Die gesetzliche Rentenversicherung finanziert sich allerdings im Wesentlichen über die Beiträge von Versicherten und Arbeitgebern.

27.3.1.2 Finanzielle Situation

Im umlagefinanzierten System der Rentenversicherung decken die Einnahmen eines Kalenderjahres die Ausgaben desselben Kalenderjahres. Reichen die Einnahmen nicht aus, werden die fehlenden Mittel aus einer Rücklage entnommen. Diese Nachhaltigkeitsrücklage ist eine finanzielle Reserve der Rentenversicherung. Sie soll

- unterjährige Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben ausgleichen und
- den Beitragssatz verstetigen.

Die Tabelle 27.3 gibt einen Überblick über die wesentlichen Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung.

Übersicht über die wesentlichen Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung im Jahr 2015 nach Trägergruppen

Tabelle 27.3

	RV insgesamt[a,b]	allgemeine RV		Knappschaftliche RV
		Bundesträger	Regionalträger	
	in Mio. Euro			
Gesamteinnahmen	276 161	140 361	130 016	15 081
darunter:				
▪ Beitragseinnahmen[c]	207 317	107 166	99 470	681
▪ Bundeszuschuss[d]	45 498	20 965	19 265	5 268
▪ zusätzlicher Bundeszuschuss[e]	22 203	11 565	10 637	0
▪ Erstattungen	753	385	356	11
Ausgleich zwischen allgemeiner und knappschaftlicher RV[f]	*0*	*101*	*92*	*9 105*
Gesamtausgaben	277 749	140 893	131 072	15 081
darunter:				
▪ Rentenausgaben	249 568	123 030	113 157	13 380
▪ Leistungen zur Teilhabe	6 022	2 674	3 225	122
▪ Verwaltungs- und Verfahrenskosten	3 820	1 547	2 160	113
▪ Kindererziehungsleistungen	146	74	69	3
Ausgleich zwischen allgemeiner und knappschaftlicher RV[f]	*0*	*4 781*	*4 324*	*192*
Ausgabeüberschuss	1 588	532	1 057	0

Erläuterungen:
a Ohne Ausgleichszahlungen innerhalb der allgemeinen Rentenversicherungen und zwischen allgemeiner und knappschaftlicher Rentenversicherung.
b Differenzen in den Quersummen und den Summen der Trägergruppen entstehen durch Rundungen.
c Einschließlich der Beitragszahlungen des Bundes insbesondere für Kindererziehungszeiten von über 12 Mrd. Euro, § 177 SGB VI.
d Zuschuss des Bundes an die Allgemeine Rentenversicherung, § 213 Absatz 2 SGB VI und Beteiligung des Bundes in der knappschaftlichen Rentenversicherung, § 215 SGB VI.
e Zusätzlicher Bundeszuschuss zur pauschalen Abdeckung nicht beitragsgedeckter Leistungen und zur Stabilität des Beitragssatzes, § 213 Absatz 3 und 4 SGB VI.
f Die Ausgleichszahlungen zwischen allgemeiner und knappschaftlicher Rentenversicherung resultieren im Wesentlichen aus dem Wanderungsausgleich (§ 223 Absatz 6 SGB VI). Hiernach sind Mehreinnahmen der allgemeinen Rentenversicherung, welche durch die veränderte Zahl ihrer Versicherten entstehen, an die knappschaftliche Rentenversicherung zu erstatten.
Quelle: Zusammenstellung der endgültigen Rechnungsergebnisse der Deutschen Rentenversicherung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Die Ausgaben für Leistungen sind im Jahr 2015 gestiegen. Ein Grund hierfür liegt darin, dass zunehmend geburtenstarke Jahrgänge das Rentenalter erreichen. Ein weiterer Grund ist das neue Rentenpaket mit der sogenannten „Mütterrente“ und der „Rente ab 63“.

Aufgrund der höheren Ausgaben entstand im Jahr 2015 ein Defizit von 1,6 Mrd. Euro. Dieses Defizit verringert die Nachhaltigkeitsrücklage. Zum Jahresende 2015

betrug sie 34 Mrd. Euro. Mit 1,77 Monatsausgaben lag sie über dem gesetzlich festgelegten oberen Grenzwert von 1,5 Monatsausgaben.

27.3.1.3 Beitragseinnahmen

Von den insgesamt 276,2 Mrd. Euro Einnahmen des Jahres 2015 stammten knapp 75 % (207,3 Mrd. Euro) aus Beiträgen. Der überwiegende Teil dieser Beiträge waren Rentenversicherungsbeiträge aus versicherungspflichtiger Beschäftigung. Zudem erstattete der Bund Beiträge für Kindererziehungszeiten.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den vergangenen Jahren die Beitragszahlung zur Rentenversicherung ehrenamtlicher Pflegepersonen. Gesetzliche Pflegekassen, Beihilfestellen und private Versicherungsunternehmen tragen die Rentenversicherungsbeiträge für die Pflegepersonen. Bezieht eine pflegebedürftige Person neben den Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung Beihilfeleistungen eines öffentlichen Arbeitgebers oder Leistungen der Heilfürsorge, sind die Beiträge von den beteiligten Leistungsträgern entsprechend ihren Anteilen an den Pflegeleistungen zu erbringen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass den Beihilfestellen oftmals die Beitragspflicht unbekannt war. Dies lag daran, dass die gesetzlichen Pflegekassen und privaten Versicherungsunternehmen sie nicht hierüber unterrichtet hatten. Dadurch entgingen der Deutschen Rentenversicherung nach Auffassung des Bundesrechnungshofes Beitragseinnahmen von über 1 Mio. Euro jährlich. Das BMAS soll dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages berichten, ob die eingeleiteten gesetzgeberischen Maßnahmen ausreichen, um die Mängel zu beseitigen. Ferner soll es gemeinsam mit dem Bundesministerium für Gesundheit die gesetzlichen Pflegekassen und die privaten Versicherungsunternehmen erneut über ihre Mitteilungspflicht gegenüber den Beihilfestellen informieren (vgl. Bemerkungen 2015, Weitere Prüfungsergebnisse, Bundestagsdrucksache 18/8100 Nr. 3).

27.3.1.4 Ausgaben

Die meisten Ausgaben der Rentenversicherung (über 98 %) entfallen auf gesetzliche Leistungen an Versicherte. Dazu gehören insbesondere

- Rentenausgaben wegen Alters (z. B. Regelaltersrente), verminderter Erwerbsfähigkeit oder wegen Todes (z. B. Witwen- und Witwerrenten, Waisenrenten),
- Zuschüsse zur Krankenversicherung der Rentner sowie
- Leistungen zur Teilhabe.

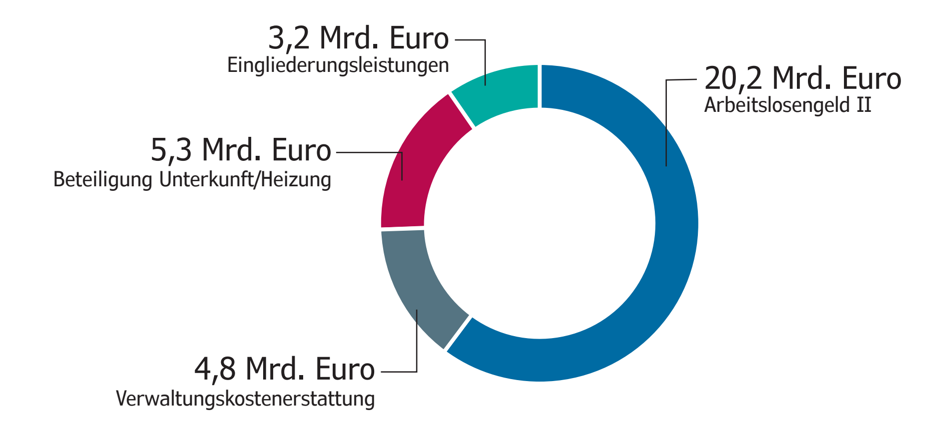
Die Träger gaben für Leistungen zur Teilhabe im Jahr 2015 rund 6 Mrd. Euro aus. Diese Leistungen umfassen die medizinische Rehabilitation, die Teilhabe am Arbeitsleben und sonstige ergänzende Leistungen. Sie sollen den Auswirkungen einer Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung auf die Erwerbsfähigkeit der Versicherten entgegenwirken oder sie überwinden helfen. Ferner sollen sie Beeinträchtigungen der Erwerbsfähigkeit der Versicherten oder ihr vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben verhindern bzw. die Versicherten dauerhaft in das Erwerbsleben wiedereingliedern. Der Bundesrechnungshof prüfte insbesondere die Ausgaben für die medizinische Rehabilitation. Dabei wies er auf Verluste trägereigener Rehabilitationskliniken und Investitionen ohne angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hin.

27.3.2 Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die Jobcenter erbringen die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sie werden entweder als gemeinsame Einrichtungen von Bundesagentur und Kommunen betrieben (303 Jobcenter) oder von den Kommunen allein als zugelassene kommunale Träger (105 Jobcenter).

Der Bund beteiligte sich im Jahr 2015 mit 33,5 Mrd. Euro an der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Abbildung 27.1 zeigt die Aufteilung der Ausgaben des Bundes auf die Leistungsarten.

Grundsicherungsleistungen des Bundes im Jahr 2015 (Ist) Abbildung 27.1



Quelle: Einzelplan 11. Haushaltsrechnung für das Jahr 2015.

Das geltende Recht zur Grundsicherung für Arbeitsuchende ist sehr kompliziert. Für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Verwaltung entsteht dadurch erheblicher Aufwand. Das BMAS hat mit dem Entwurf des Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) – Rechtsvereinfachung – begonnen, dieses Recht zu vereinfachen und Transparenz und Rechtmäßigkeit zu verbessern. Das Gesetz ist seit August 2016 in Kraft. Der Bundesrechnungshof sieht die Änderungen jedoch nur als einen ersten Schritt an. Er empfiehlt, weitere Chancen zur Vereinfachung zu nutzen. Diese könnten z. B. darauf abzielen, die Beziehungsvielfalt zu den Trägern vorrangiger Leistungen zu entflechten.

Positiv bewertet der Bundesrechnungshof die mit dem Gesetzentwurf vorgesehene Rechtsänderung beim Einstiegsgeld, die auf seiner Empfehlung beruht. Das Einstiegsgeld war bisher eine Sozialleistung, die arbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit zur Eingliederung erhalten konnten. Die Jobcenter können nunmehr auch Leistungsberechtigten Einstiegsgeld gewähren, die nicht als „arbeitslos" gelten. Hierzu zählen beispielsweise Leistungsberechtigte, die während einer Maßnahme eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Dies soll verhindern,

dass für die ordnungsgemäße Gewährung von Einstiegsgeld der Leistungsbezug künstlich verlängert wird, damit die Fördervoraussetzung „Arbeitslosigkeit“ erfüllt ist.

Auch hält es der Bundesrechnungshof für sachgerecht, dass sogenannte Aufstocker künftig durch die Arbeitsvermittlung der Agenturen für Arbeit (Agenturen) betreut werden. Aufstocker sind Personen, die neben dem Arbeitslosengeld Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts erhalten. Sie fielen bisher in die Vermittlungszuständigkeit der Jobcenter. Unter bestimmten Voraussetzungen hatten Aufstocker jedoch auch Rechtsansprüche auf einzelne Integrationsleistungen gegenüber den Agenturen. Der Bundesrechnungshof hatte aufgezeigt, dass sich die verschiedenen Zuständigkeiten in der Praxis negativ auswirkten. So verwiesen Jobcenter Aufstocker in Vermittlungsangelegenheiten an die Agenturen und diese sie „zuständigkeitshalber“ wieder zurück an die Jobcenter.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, den Übertritt von Leistungsberechtigten von der Arbeitslosenversicherung (Rechtskreis des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III)) in die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Rechtskreis des SGB II) zu verbessern. Dabei übergeben die Agenturen die Betreuung der Leistungsberechtigten an die Jobcenter. Die Agenturen bereiteten diesen sogenannten Rechtskreiswechsel in der Regel nicht systematisch vor. Die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung führten die Vermittlungsstrategien der Agenturen oft fort, ohne zu hinterfragen, warum diese in der Vergangenheit nicht erfolgreich waren. Die zugelassenen kommunalen Träger begannen ihre Integrationsarbeit meist neu, ohne auf die Erfahrungen und Erkenntnisse der Agenturen zurückzugreifen. Die Jobcenter und die aufsichtführenden Stellen des Bundes und der Länder wollen die Zusammenarbeit zwischen Jobcentern und Agenturen beim Rechtskreiswechsel verbessern. So soll u. a. der Datenaustausch zwischen den Beteiligten verbessert werden. Der Bundesrechnungshof sieht darin einen Schritt in die richtige Richtung. Er fordert aber alle Beteiligten auf, den Übergang von einem Rechtskreis in den anderen weiter zu verbessern. Dabei ist darauf zu achten, dass die Integrationschancen von arbeitslosen Leistungsberechtigten nicht davon abhängen, wie die örtlich zuständigen Träger der Grundsicherung ihre Integrationsarbeit organisiert haben.

27.3.3 Arbeitsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur ist Trägerin der Arbeitsförderung. Zur aktiven Arbeitsförderung gehören die Beratung, Vermittlung und Förderung von Menschen, die eine Arbeit oder Ausbildung suchen, sowie die berufliche Rehabilitation von Menschen mit Behinderung. Darüber hinaus zahlt die Bundesagentur Entgeltersatzleistungen, z. B. das Arbeitslosengeld. Sie erfüllt ihre Aufgaben in 156 Agenturen für Arbeit und deren Geschäftsstellen. Das BMAS führt die Rechtsaufsicht über die Bundesagentur.

Das Haushaltsjahr 2015 schloss die Bundesagentur mit einem Überschuss von 3,7 Mrd. Euro ab. Dieser Überschuss ist insbesondere auf Minderausgaben bei der aktiven Arbeitsförderung sowie beim Arbeitslosengeld zurückzuführen. Die Aus-

gaben der Bundesagentur beliefen sich insgesamt auf 31,4 Mrd. Euro. Die Einnahmen von 35,2 Mrd. Euro resultierten überwiegend aus Beiträgen. Den Überschuss führte die Bundesagentur ihren Rücklagen zu.

Tabelle 27.4 gibt eine Übersicht über die wesentlichen Ausgaben und Einnahmen sowie das Personal der Bundesagentur.

Übersicht über den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 27.4

	2015 Soll	2015 Ist	Abweichung Ist/Soll[a]	2016 Soll
	in Mio. Euro			
Ausgaben	34 671,3	31 438,9	–3 232,4	34 616,6
darunter:				
▪ aktive Arbeitsförderung	9 581,3	7 890,8	–1 690,5	9 553,7
▪ Arbeitslosengeld I	15 780,5	14 846,4	–934,1	15 481,9
▪ Verwaltungsausgaben Arbeitsförderung	5 791,1	5 597,4	–193,7	5 929,0
▪ Verwaltungsausgaben Grundsicherung für Arbeitsuchende	2 388,4	2 331,9	–56,5	2 622,0
Einnahmen	35 023,8	35 159,1	135,3	36 406,6
darunter:				
▪ Beiträge	29 794,0	29 940,7	146,7	30 995,0
▪ Verwaltungskostenerstattung Grundsicherung für Arbeitsuchende	3 028,4	2 962,7	–65,6	3 319,0
▪ Sonstige	2 201,4	2 255,7	54,3	2 092,6
Finanzierungssaldo (Überschuss)	352,5	3 720,2	3 367,7	1 790,0

	Personal		
	2015 Soll	2016 Soll	Veränderung 2015/2016
Anzahl gesamt[a]	107 076	110 034	2 958
darunter:			
▪ Stellen für Plankräfte	98 021	100 468	2 447
▪ Ermächtigungen für befristete Kräfte	9 055	9 566	511
	Personalausgaben[b] in Mio. Euro		
Gesamt	5 619,3	6 021,5	402,2

Erläuterungen:
a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
b Titel 422 01 – 428 11 (ohne 424 01).
Quelle: Haushalt der Bundesagentur. Für das Jahr 2015: Haushaltsplan und Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan.

Die Bundesagentur verfügte im Jahr 2015 über insgesamt 107 076 Stellen für Plankräfte und Ermächtigungen für befristete Kräfte. Sie setzt rund 42 % des Personals für die Grundsicherung für Arbeitsuchende ein (vgl. Nr. 27.3.2). Die Personalausgaben hierfür werden der Bundesagentur aus dem Einzelplan 11 erstattet.

Trotz des angestrebten Personalabbaus in der Bundesagentur sieht ihr Personalhaushalt 2016 im Vergleich zum Vorjahr rund 3 000 zusätzliche Kräfte vor. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Bundesagentur wegen des Flüchtlingszustroms mehr Personal gefordert hatte. Die Bundesregierung hat hierfür u. a. 2 000 zusätzliche Stellen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Rechtskreis SGB II) und 400 zusätzliche Stellen für die Arbeitsförderung (Rechtskreis SGB III) genehmigt.

Die Bundesagentur regte im Jahr 2015 gegenüber der Politik an, eine gesetzliche Möglichkeit zur Sprachförderung von Flüchtlingen zu schaffen. Sie wollte Sprachkurse (sogenannte Einstiegskurse) für eine begrenzte Zeit schnell und unbürokratisch fördern. Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz führte der Gesetzgeber im Oktober 2015 den § 421 in das SGB III ein. Danach konnte die Bundesagentur bis Ende des Jahres 2015 die Teilnahme von Flüchtlingen an solchen Kursen fördern. Sie ging zunächst von 100 000 Teilnehmern aus. Tatsächlich begannen 232 000 Personen mit den Einstiegskursen. Die Bundesagentur rechnet inzwischen mit Ausgaben von bis zu 400 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof prüft derzeit die Förderung der Einstiegskurse.

Zusätzliches Personal setzt die Bundesagentur auch ein, um in den Agenturen bestimmte Personengruppen intensiver zu betreuen. Sie geht davon aus, dass sie hierdurch mehr Personen in den Arbeitsmarkt integrieren kann. Sie erwartet, dadurch Arbeitslosengeld einzusparen und mehr Beiträge zur Arbeitslosenversicherung einzunehmen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die damit angestrebte Kostenneutralität des zusätzlichen Personaleinsatzes nicht nachgewiesen werden konnte. Er hält deshalb den Einsatz der zusätzlichen Vermittlungsfachkräfte für derzeit unwirtschaftlich (vgl. Bemerkung Nr. 34).

27.3.4 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung unterstützt hilfebedürftige Personen, die entweder die Altersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung erreicht haben oder dauerhaft voll erwerbsgemindert sind. Die Länder führen die Aufgaben im Auftrag des Bundes aus. Zuständig hierfür sind die Kreise und kreisfreien Städte, aber auch überörtliche Träger.

Um die Kommunen finanziell zu entlasten, erstattet der Bund seit dem Jahr 2014 den Ländern die Nettoausgaben für Geldleistungen der Grundsicherung vollständig. Die Nettoausgaben ergeben sich aus den Bruttoausgaben abzüglich der Einnahmen. Für das Jahr 2016 sind für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Bundeshaushalt 6,5 Mrd. Euro veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof stellte bei mehreren Prüfungen fest, dass die Länder ihre Nettoausgaben zu hoch angaben. Dadurch erhielten sie zu hohe Erstattungen vom Bund.

27.3.5 Gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderung

Arbeitgeber sind gesetzlich verpflichtet, einen bestimmten Prozentsatz schwerbehinderter Menschen zu beschäftigen. Erfüllen sie diese Pflicht nicht, müssen sie eine Ausgleichsabgabe entrichten. Beim BMAS besteht ein Ausgleichsfonds, der sich aus der Ausgleichsabgabe finanziert. Zum Jahresende 2015 betrug das Vermögen des Ausgleichsfonds 455,8 Mio. Euro. Die Ausgleichsabgabe darf nur zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben verwendet werden. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Länder mit Mitteln des Ausgleichsfonds Personen förderten, deren Schwerbehinderung nicht nachgewiesen war. Das BMAS akzeptierte dies (vgl. Bemerkung Nr. 28). Das BMAS förderte auch Projekte, die nicht ausschließlich der Teilhabe am Arbeitsleben dienten (vgl. Bemerkung Nr. 29).

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2015 außerdem die Erstattung von Fahrgeldausfällen geprüft, die Verkehrsunternehmen durch die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen entstehen. Dabei hat er festgestellt, dass das BMAS über Jahrzehnte die jährliche Erstattung von Fahrkosten an Verkehrsunternehmen in jeweils dreistelliger Millionenhöhe nicht endgültig abrechnete. Zudem erstattete es der Deutschen Bahn Fahrgeldausfälle nicht nach dem gesetzlich vorgegebenen Erstattungssatz (vgl. Bemerkung Nr. 30).

27.3.6 Bundesversicherungsamt

Das Bundesversicherungsamt ist eine nachgeordnete Behörde im Geschäftsbereich des BMAS (vgl. Nr. 27.1). Es führt die Aufsicht über die Träger der gesetzlichen Sozialversicherung. Außerdem nimmt es Verwaltungsaufgaben nach dem Sozialgesetzbuch wahr, z. B. die Verwaltung des Gesundheits- und des Ausgleichsfonds.

Im Jahr 2012 hatte der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages das BMAS aufgefordert, den Personalbedarf des Bundesversicherungsamtes zu überprüfen. Zwei Jahre später führte das Bundesversicherungsamt mit einem externen Berater eine Organisationsuntersuchung mit einer Personalbedarfsermittlung durch. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die von dem externen Berater angewandte Methode nicht geeignet war, den Personalbedarf verlässlich zu ermitteln (vgl. Bemerkung Nr. 31). Das Bundesversicherungsamt will diesen nunmehr schrittweise mit eigenem Personal nachweisen. Zusätzliche unbefristete Planstellen und Stellen sollten aus Sicht des Bundesrechnungshofes erst bewilligt werden, wenn das Bundesversicherungsamt den Stellenbedarf mit aner-

kannten Methoden ermittelt hat. Dazu hat das BMAS mit dem BMF vereinbart, dass dieses neue Planstellen und Stellen zunächst mit einem Sperrvermerk belegt und abhängig vom Ergebnis der neuen Personalbedarfsermittlungen freigibt.

27.4 Wesentliche Einnahmen

Im Jahr 2015 verzeichnete der Einzelplan 11 Einnahmen von 1,9 Mrd. Euro. Dies waren vor allem anteilige Erstattungen der Länder von 1,8 Mrd. Euro für einigungsbedingte Aufwendungen des Bundes an die Rentenversicherung. Diese resultieren überwiegend aus Ansprüchen, die in Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR erworben wurden.

27.5 Ausblick

Nach dem Finanzplan des Bundes 2016 bis 2020 werden die Gesamtausgaben im Einzelplan 11 um 24,6 Mrd. Euro auf 154,5 Mrd. Euro im Jahr 2020 steigen (+18,9 %). Dies ist insbesondere auf die demografische Entwicklung zurückzuführen. Hierdurch nimmt die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen der Rentenversicherung sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu. Daher werden die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung bis zum Jahr 2020 voraussichtlich um 14 Mrd. Euro auf 100,7 Mrd. Euro steigen. Für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung rechnet die Bundesregierung mit steigenden Ausgaben auf bis zu 9,2 Mrd. Euro im Jahr 2020 (+2,7 Mrd. Euro).

Für das Jahr 2017 erwartet die Bundesregierung nach ihrer Frühjahrsprojektion 2016 u. a. aufgrund der migrationsbedingten wachsenden Nachfrage nach Arbeitsplätzen wieder einen leichten Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die arbeitsmarktpolitischen Ausgaben werden nach dem Finanzplan auf 42,4 Mrd. Euro im Jahr 2020 ansteigen. Die Bundesagentur geht jedoch davon aus, dass sie auch in den kommenden Jahren Überschüsse erzielen wird.

Für die Integration von Flüchtlingen sieht die Bundesregierung für das Jahr 2017 im Einzelplan 11 zusätzliche Ausgaben für den Arbeitsmarkt von über 6 Mrd. Euro vor. Darunter fallen Ausgaben von rund 4 Mrd. Euro zur Existenzsicherung, z. B. das Arbeitslosengeld II, sowie Ausgaben von 2,2 Mrd. Euro für Integrationsleistungen, wie berufsbezogene Deutschkurse. Hier ist nach dem Finanzplan mit steigenden Ausgaben in den Folgejahren zu rechnen.

28 Initiative Inklusion: Jugendliche rechtswidrig gefördert (Ausgleichsfonds)

28.0

Mittel des Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben sind zweckgebunden. Das BMAS hat akzeptiert, dass die Länder Jugendliche ohne Nachweis einer Schwerbehinderung mit diesen Mitteln fördern. Dafür hätte das BMAS vorher eine gesetzliche Änderung herbeiführen müssen.

28.1

Das BMAS startete im Jahr 2011 die Initiative Inklusion. Mit diesem Programm soll die Teilhabe schwerbehinderter Menschen am allgemeinen Arbeitsmarkt gefördert werden. Die Initiative Inklusion endet im Jahr 2018. Das BMAS stellte mit der Initiative 80 Mio. Euro für die berufliche Orientierung schwerbehinderter Jugendlicher bereit. Diese sollen über ihre beruflichen Möglichkeiten informiert und beraten werden. Ferner soll ihr Übergang von der Schule zum Beruf unterstützt werden. Die Fördermittel stammen aus dem Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben (Ausgleichsfonds) nach § 78 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX). Der Ausgleichsfonds ist eine zweckgebundene Vermögensmasse, die das BMAS verwaltet. Das BMAS darf Mittel des Ausgleichsfonds ausschließlich für besondere Leistungen zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben verwenden (§ 77 Absatz 5 Satz 1 SGB IX). Neben der Initiative Inklusion finanziert das BMAS aus dem Ausgleichsfonds weitere Projekte und Förderprogramme mit diesem Ziel.

Die Länder führen die Initiative Inklusion durch. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) hatte zu Beginn der Initiative diskutiert, ob Jugendliche für eine Förderung eine Schwerbehinderung nachweisen müssen. Das BMAS wies die BIH darauf hin, ein Schwerbehindertenausweis sei keine zwingende Voraussetzung. Es reiche der Besuch einer Förderschule. Es müsse aber darauf geachtet werden, dass nicht nur Menschen ohne festgestellte Schwerbehinderung gefördert würden. Die BIH beschloss daraufhin, dass für eine Förderung der Besuch einer Förderschule auch ohne festgestellte Schwerbehinderung ausreiche. Das BMAS akzeptierte diese Vorgehensweise.

Die geprüften Integrationsämter von vier Ländern förderten von Anfang September 2011 bis Ende September 2013 rund 4 900 Jugendliche. 56 % davon waren schwerbehindert oder schwerbehinderten Menschen gleichgestellt. Bei den restlichen 44 % der Jugendlichen fehlte ein Nachweis der Schwerbehinderung.

28.2

Der Bundesrechnungshof hat klargestellt, dass die Mittel der Initiative Inklusion aus dem Ausgleichsfonds stammen und ausschließlich für schwerbehinderte Menschen zu verwenden sind. Mit seinen Hinweisen an die BIH hat das BMAS die gesetzeswidrige Verwendung der Mittel gebilligt. In der Folge haben die Länder in fast der Hälfte der Fälle Jugendliche gefördert, die sie nicht mit Mitteln des Ausgleichsfonds hätten fördern dürfen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMAS aufgefordert, eine gesetzmäßige Verwendung der Mittel des Ausgleichsfonds sicherzustellen. Um mit diesen auch Jugendliche ohne nachgewiesene Schwerbehinderung zu fördern, hätte es vor Beginn der Initiative Inklusion eine gesetzliche Änderung herbeiführen müssen.

28.3

Das BMAS hat erwidert, Jugendliche in Förderschulen besäßen oft keinen Schwerbehindertenausweis, obwohl sie nach offenkundigem Anschein einen Anspruch darauf hätten. Diese Jugendlichen wolle man nicht von der Förderung ausschließen. Deshalb verzichte man auf die Vorlage eines Schwerbehindertenausweises, wenn im Einzelfall offensichtlich eine Schwerbehinderung gegeben sei. Insgesamt sei davon auszugehen, dass lediglich ein kleiner Teil der geförderten Jugendlichen nicht schwerbehindert sei.

Gleichwohl sei dieser Zustand unbefriedigend. Das BMAS plane daher eine gesetzliche Erweiterung. Bisher seien behinderte Jugendliche und junge Erwachsene während der Zeit einer Berufsausbildung schwerbehinderten Menschen gleichgestellt. Diese Regelung solle auf Jugendliche in einer Berufsorientierungsphase ausgedehnt werden.

28.4

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Auffassung, dass das BMAS für eine Förderung von Jugendlichen ohne Nachweis einer Schwerbehinderung, vor Beginn der Initiative Inklusion, die gesetzlichen Voraussetzungen hätte herbeiführen müssen. Bis dahin hätte es die Förderpraxis der Länder nicht billigen dürfen.

Falls aus Sicht des BMAS die Gleichstellung einer bestimmten Personengruppe geboten ist, hat es die dafür erforderliche Gesetzesinitiative rechtzeitig auf den Weg zu bringen. Nur der Gesetzgeber ist berechtigt, den Kreis der Anspruchsberechtigten aus dem Ausgleichsfonds zu erweitern.

29 Ausgleichsfonds: Bundesministerium für Arbeit und Soziales setzt Mittel zweckwidrig ein (Ausgleichsfonds)

29.0

Das BMAS hat Mittel des Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben zweckentfremdet, indem es die Datenbank REHADAT ausschließlich mit diesen förderte. REHADAT enthält vielfältige Informationen zu Hilfen für behinderte und schwerbehinderte Menschen in den Bereichen der medizinischen Rehabilitation sowie zu deren Teilhabe am Arbeitsleben und am Leben in der Gesellschaft. Mittel des Ausgleichsfonds dürfen jedoch nur verwendet werden, um die Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben zu fördern.

29.1

Das BMAS fördert seit dem Jahr 1988 die Datenbank REHADAT. REHADAT ist ein kostenloses Informationsangebot im Internet zu verschiedenen Themen der Rehabilitation und der Teilhabe von Menschen mit Behinderung. Das BMAS finanziert REHADAT ausschließlich aus dem Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben (Ausgleichsfonds) nach § 78 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX). Seit 1988 hat es dafür 35 Mio. Euro aufgewendet. Derzeit beträgt die jährliche Förderung 2,2 Mio. Euro.

Der Ausgleichsfonds wird durch das BMAS verwaltet und durch die Arbeitgeber mit ihrer Ausgleichsabgabe nach § 77 SGB IX finanziert. Er dient ausschließlich der Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben. Werden auch andere Menschen begünstigt oder andere Ziele verfolgt, muss das BMAS die Förderung aus dem Ausgleichsfonds entsprechend begrenzen.

Das Informationsangebot von REHADAT differenziert nicht zwischen Informationen für behinderte und Informationen für schwerbehinderte Menschen. REHADAT enthält ferner neben Informationen zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben auch allgemeine Informationen für behinderte Menschen, beispielsweise zur behindertengerechten Gestaltung von Wohnungen.

Das BMAS bestimmte nicht, in welchem Umfang die Informationen in REHADAT ausschließlich schwerbehinderten Menschen und deren Teilhabe am Arbeitsleben zugutekommen.

29.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMAS REHADAT seit fast 30 Jahren ausschließlich mit Mitteln des Ausgleichsfonds fördert, obwohl nur Teile von REHADAT der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben dienen. Damit verstößt es gegen die gesetzliche Zweckbindung dieses Fonds.

Der Bundesrechnungshof hat das BMAS aufgefordert, Mittel des Ausgleichsfonds nur für die Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben einzusetzen. Für eine Förderung von REHADAT muss es feststellen, welche Teile der Informationen in REHADAT ausschließlich der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben dienen. Nur diese Teile darf es mit Mitteln des Ausgleichsfonds fördern.

29.3

Das BMAS hat darauf hingewiesen, REHADAT sei eine einzigartige Plattform. Sie biete ein umfangreiches, trägerübergreifendes, anbieterneutrales und unabhängiges Angebot von Informationen zur Förderung der beruflichen Eingliederung schwerbehinderter Menschen. Das Angebot erfülle Verpflichtungen Deutschlands aus Artikel 4h der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Für bestimmte Bereiche von REHADAT käme grundsätzlich auch eine Förderung aus dem Titel des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-BRK in Betracht. Die finanzielle Ausgestaltung dieses Titels erlaube eine Finanzierung von REHADAT jedoch nicht, weil die vorhandenen Mittel für andere Vorhaben des BMAS verplant seien.

Das Informationsangebot auf spezielle Leistungen für schwerbehinderte Menschen zu beschränken, widerspreche dem Sinn der Datenbank. Auch für schwerbehinderte Menschen kämen allgemeine Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben in Frage. Zudem sei es aufwendig und teuer, den Zugang auf bestimmte Berechtigte zu beschränken.

29.4

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem BMAS darin überein, dass REHADAT Verpflichtungen Deutschlands aus der UN-BRK erfüllt. Deshalb ist der Zugang zu REHADAT auch nicht zu beschränken.

Er erwartet aber, dass das BMAS die Förderung von REHADAT aus dem Ausgleichsfonds auf die Teile der Datenbank begrenzt, die der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben dienen. Kann das BMAS diese Teile nicht klar abgrenzen, muss es abschätzen, welcher Anteil der Informationen in REHADAT ausschließlich diesem Zweck dient. Den Anteil, der über die Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben hinausgeht, muss es aus anderen Mitteln finanzieren.

30 Fahrgeldausfälle der Deutschen Bahn rechtswidrig erstattet

(Kapitel 1105 Titel 201 68)

30.0

Die Deutsche Bahn erhält Erstattungen dafür, dass sie schwerbehinderte Menschen unentgeltlich befördert. Das BMAS hat jahrzehntelang zugelassen, dass das Bundesverwaltungsamt der Deutschen Bahn diese Fahrgeldausfälle rechtswidrig erstattet. So verzichtete das Bundesverwaltungsamt auf die gesetzlich geforderten Nachweise. Zugleich rechnete es die jährlichen Forderungen der Deutschen Bahn in jeweils dreistelliger Millionenhöhe nicht abschließend ab. Zudem erstattete es der Deutschen Bahn Fahrgeldausfälle nicht nach dem gesetzlich vorgegebenen Satz.

30.1

Vergünstigungen für schwerbehinderte Menschen im öffentlichen Persnenverkehr
Schwerbehinderte Menschen erhalten unter bestimmten Voraussetzungen Vergünstigungen im öffentlichen Personenverkehr. So dürfen sie unentgeltlich den Nahverkehr nutzen. Im Fernverkehr dürfen sie unentgeltlich Hilfsmittel und eine Begleitperson mitnehmen (§ 145 Absatz 1 und 2 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX)). Der Bund trägt hierfür die Aufwendungen, im Nahverkehr jedoch nur, wenn sich die Verkehrsunternehmen überwiegend in der Hand des Bundes oder eines mehrheitlich dem Bund gehörenden Unternehmens befinden (§ 151 Satz 1 Nummer 1 SGB IX). Das Bundesverwaltungsamt (BVA) erstattet die Fahrgeldausfälle nach fachlichen Weisungen des BMAS.

Vorauszahlung und Endabrechnung von Fahrgelderstattungen
Auf Antrag erhalten die Verkehrsunternehmen vom BVA jährliche Vorauszahlungen für die erwarteten Fahrgeldausfälle. Diese sind zurückzuzahlen, wenn die für die Berechnung der Erstattung erforderlichen Nachweise nicht bis zum 31. Dezember des auf die Vorauszahlung folgenden Jahres vorgelegt sind (§ 150 Absatz 2 SGB IX).

Das BVA erstattete der Deutschen Bahn (DB) in den letzten Jahren Fahrgeldausfälle zwischen 140 und 160 Mio. Euro pro Jahr. Mindestens seit dem Jahr 1989 leistet das BVA der DB jährliche Vorauszahlungen. In keinem Jahr legte die DB die zur Berechnung der Erstattung erforderlichen Nachweise innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist vollständig vor. So waren die Forderungen für zahlreiche Tochterunternehmen lediglich kalkuliert. Das BVA forderte die Vorauszahlungen nicht zurück. Stattdessen erstattete es der DB noch über die Vorauszahlungen hinaus Fahrgeldausfälle. Es bezeichnete diese als „vorläufige Schluss-

zahlungen". Das BVA rechnete keine dieser vorläufigen Schlusszahlungen endgültig ab. Das BMAS ist dem nicht entgegengetreten.

Das BVA begründete sein Vorgehen mit einem Erlass des BMAS aus dem Jahr 1990. Danach sei allein entscheidend, dass der Antrag auf Erstattung der Fahrgeldausfälle rechtzeitig gestellt werde. Ist dies der Fall, könnten die Verkehrsunternehmen die Nachweise für die Berechnung der Fahrgeldausfälle zeitlich unbegrenzt einreichen und ergänzen.

Abrechnungssatz im Nahverkehr
Wie andere Verkehrsunternehmen erhält die DB Erstattungen dafür, dass ihre Tochterunternehmen schwerbehinderte Menschen unentgeltlich im Nahverkehr befördern. Das BVA errechnet die Höhe der Erstattungen, indem es die Fahrgeldeinnahmen des jeweiligen Verkehrsunternehmens mit einem Erstattungssatz multipliziert. Die Landesregierungen setzen für ihr Land den Erstattungssatz nach einer gesetzlich vorgegebenen Formel fest. Die Erstattungssätze der Länder sind unterschiedlich hoch. Im Jahr 2012 lagen sie zwischen 2,6 % und 4,8 %. Die DB muss dem BVA ihre Fahrgeldeinnahmen nach Ländern getrennt mitteilen.

Das BMAS hat der DB erlaubt, in bestimmten Fällen von der länderbezogenen Abrechnung der Fahrgelderstattung abzuweichen. So muss sie nur dann nach den Landeserstattungssätzen abrechnen, wenn sie zusammen mit anderen Unternehmen an einem Verkehrsverbund beteiligt ist. Für die übrigen Erstattungen der DB im Nahverkehr legt das BMAS jährlich einen eigenen Erstattungssatz fest. Auf dieses Vorgehen hatte es sich im November 1980 mit der DB verständigt. Im Jahr 2012 betrug der vom BMAS festgelegte Bundeserstattungssatz 3,2 %.

Das BVA hat der DB für das Jahr 2012 Fahrgeldausfälle im Nahverkehr von insgesamt 81,5 Mio. Euro erstattet. 38 Mio. Euro davon erstattete das BVA der DB für Fahrgeldausfälle außerhalb von Verkehrsverbünden nach dem Bundeserstattungssatz.

30.2

Das BMAS hat seit Jahrzehnten zugelassen, dass das BVA der DB Fahrgeldausfälle für die Beförderung schwerbehinderter Menschen erstattet, ohne die gesetzlichen Vorgaben zu beachten. So hat das BMAS zugelassen, Vorauszahlungen nicht zurückzufordern, obwohl die DB die gesetzlich notwendigen Nachweise nicht fristgerecht vorgelegt hatte. Es hat akzeptiert, dass das BVA der DB mit den „vorläufigen Schlusszahlungen" über die Vorauszahlungen hinaus Fahrgeldausfälle erstattet hat. Zudem hat es das BVA angewiesen, der DB Fahrgeldausfälle im Nahverkehr nach einem Bundessatz zu erstatten, anstatt die gesetzlich vorgeschriebenen Landeserstattungssätze anzuwenden.

Der Bundesrechnungshof hat das BMAS aufgefordert, das BVA anzuweisen, vorläufige Zahlungen endgültig abzurechen. Soweit dies für die Vergangenheit nicht mehr möglich ist, hat das BMAS unter Beteiligung des Bundesministeriums der

Finanzen (BMF) eine angemessene Lösung mit der DB zu finden. Das BMAS muss dem BVA klare Bedingungen für die Erstattung von Fahrgeldausfällen vorschreiben. So sollte es in vorläufige Bescheide stets eine Frist aufnehmen, innerhalb der die erforderlichen Nachweise vorzulegen sind. Über die Vorauszahlungen hinaus sollte es keine Abschläge gewähren. Damit schafft es einen Anreiz, dass innerhalb der gesetzlichen Fristen abgerechnet wird. Im Nahverkehr muss das BMAS die bisherige Praxis bei der Erstattung von Fahrgeldausfällen an die DB aufgeben und geltendes Recht anwenden. Dazu muss es das BVA anweisen, gesetzlich vorgegebene Verfahren ausnahmslos anzuwenden. Danach muss es die Fahrgeldausfälle der DB außerhalb von Verkehrsverbünden nach den Landessätzen erstatten.

30.3

Das BMAS hat mitgeteilt, es wolle seinen Erlass zur Abrechnung von Fahrgeldausfällen aus dem Jahr 1990 aufheben. Weiterhin habe es mit dem BVA erste Gespräche über ein künftiges Verfahren zur Erstattung von Fahrgeldausfällen geführt. Das BVA solle hierzu ein Konzept entwickeln. Anschließend wolle das BMAS mit dem BVA und der DB über die künftige Vorgehensweise sprechen. Das BVA sei beauftragt, exemplarisch einen vorläufig abgerechneten Jahrgang abzuschließen. Des Weiteren hat das BMAS angekündigt, den Bundeserstattungssatz nach weiterer Prüfung des Sachverhalts aufzugeben.

Die DB hat betont, sich rechtskonform verhalten zu haben. Bei den Abrechnungen zur Erstattung der Fahrgeldausfälle habe sie sich an die Vorgaben des BMAS und des BVA gehalten. Zudem bestünden Probleme, insbesondere in Verkehrsverbünden, die Fahrgeldausfälle bis zum Ende des auf die Vorauszahlung folgenden Jahres endgültig abzurechnen. Des Weiteren hat die DB erklärt, sie folge dem Wunsch des BVA und wende den Bundeserstattungssatz ab dem Wirtschaftsjahr 2015 nicht mehr an.

30.4

Der Bundesrechnungshof stellt klar, Gegenstand seiner Prüfung war allein das Verwaltungshandeln des BVA nach den Vorgaben des BMAS. Er erkennt an, dass die DB künftig nach den Erstattungssätzen der Länder abrechnen will. Das BMAS ist gefordert, seine entgegenstehende Weisung aufzuheben.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMAS, dass es die gesetzlichen Vorgaben für die Erstattung von Fahrgeldausfällen umsetzt. Hierzu reichen Gespräche des BMAS mit den Beteiligten nicht aus. Vielmehr muss das BMAS das BVA anweisen, die gesetzlichen Regelungen einzuhalten. Dazu hat das BVA der DB Vorgaben zum Erstattungsverfahren zu machen, die mit den Erstattungsvorschriften vereinbar sind. Es genügt auch nicht, einen vorläufig abgerechneten Jahrgang abzuschließen. Das BMAS hat dies für alle zurückliegenden Jahre sicherzustellen. Soweit dies nicht möglich ist, hat das BMAS mit dem BMF und der DB angemessene

Lösungen zu finden. Der Bundesrechnungshof hält Prüfungen des BMAS zum Bundeserstattungssatz für nicht erforderlich, da die Erstattung von Fahrgeldausfällen klar im Gesetz geregelt ist. Die Fahrgeldausfälle der DB sind, wie gesetzlich vorgeschrieben, ausschließlich nach den Landeserstattungssätzen abzurechnen.

31 Personalbedarf beim Bundesversicherungsamt nicht sachgerecht ermittelt
(Kapitel 1116)

31.0

Das Bundesversicherungsamt hat aufgrund einer Forderung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages seinen Personalbedarf ermittelt. Es ließ sich durch das Bundesverwaltungsamt und einen externen Berater unterstützen. Unterschiedliche Auffassungen und Missverständnisse zwischen dem Bundesversicherungsamt und dem Bundesverwaltungsamt führten dazu, dass sie den externen Berater nicht ausreichend steuerten. Der Personalbedarf des Bundesversicherungsamtes ist nach wie vor nicht nachgewiesen.

31.1

Haushaltsausschuss erwartet umfassende Organisationsuntersuchung
Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hatte das BMAS aufgefordert, die Personalausstattung und -struktur des Bundesversicherungsamtes zu überprüfen. Das BMAS sollte dabei auf eine nachhaltige Aufbau- und Ablauforganisation des Bundesversicherungsamtes hinwirken. Daraufhin schloss das Bundesversicherungsamt eine Dienstleistungsvereinbarung mit dem Bundesverwaltungsamt über eine Organisationsuntersuchung. Das Bundesverwaltungsamt zog einen externen Berater (Berater) hinzu. Nachdem der Vertrag des Bundesverwaltungsamtes mit dem Berater während der laufenden Untersuchung geendet hatte, schloss das Bundesversicherungsamt mit diesem einen Folgevertrag. Insgesamt zahlte das Bundesversicherungsamt rund 300 000 Euro an den Berater.

Qualität der Personalbedarfsermittlung nicht gesichert
Bundesversicherungsamt und Bundesverwaltungsamt hatten vereinbart, den Personalbedarf nach den Standards des Handbuches für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung (Organisationshandbuch) zu ermitteln. Das Bundesverwaltungsamt hatte die begleitende Qualitätssicherung übernommen.

Der Berater entschied sich, für die Personalbedarfsermittlung hauptsächlich die Jahresarbeitszeitschätzung anzuwenden. Dies teilte er dem Bundesversicherungsamt in einem Zwischenbericht unter dem Briefkopf des Bundesverwaltungsamtes mit. Das Bundesversicherungsamt vertraute nach eigener Aussage auf die Qualitätssicherung durch das Bundesverwaltungsamt. So beanstandete es nicht, dass der Berater eine Methode ausgewählt hatte, die das Organisationshandbuch nicht vorsieht.

Das Bundesverwaltungsamt erhielt den Zwischenbericht nach eigenen Angaben erst nach dem Ende der ursprünglichen Dienstleistungsvereinbarung. Nach seinem Verständnis habe seine Qualitätssicherungsleistung nicht die fortlaufende

Begleitung der Untersuchung umfasst. Es hätte die Qualitätssicherung erst vor Abnahme der Personalbedarfsermittlung durch das Bundesversicherungsamt erbringen müssen. Der Vertrag mit dem Berater habe jedoch vorher geendet.

Aufgaben werden auf die Arbeitszeit verteilt
Der Berater ließ die Beschäftigten des Bundesversicherungsamtes selbst schätzen, wie sich ihre gesamte Jahresarbeitszeit auf ihre Aufgaben verteilt. Im Ergebnis sollten die Aufgaben auf 100 % der verfügbaren Jahresarbeitszeit verteilt sein. Wichen die Angaben von Beschäftigten über einen bestimmten Toleranzwert hinaus von 100 % ab, führte der Berater mit diesen Beschäftigten ein Gespräch und passte die Werte an die jeweilige Jahresarbeitszeit an.

Der Berater teilte mit, die Schätzung habe nicht dazu gedient, Auslastungslücken bzw. Mehr- oder Minderbedarf an Personal zu identifizieren. Diese habe er bei anschließenden Gesprächen mit den Referatsleitungen festgestellt.

Abschließend erörterte der Berater mit dem Bundesversicherungsamt seine Ergebnisse, passte einzelne an und klärte offene Fragen. Die abgestimmten Ergebnisse flossen als Personalsollbedarf in seinen Abschlussbericht ein. Der Berater erkannte in allen Abteilungen des Bundesversicherungsamtes einen Personalmehrbedarf.

31.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesversicherungsamt seinen Personalbedarf nicht sachgerecht ermittelte. Das Bundesversicherungsamt gab hierfür Haushaltsmittel aus, ohne dass der beabsichtigte Erfolg eintrat. Damit sind seine Personalausgaben haushaltsrechtlich nicht begründet.

Die Qualität der Personalbedarfsermittlung hängt wesentlich davon ab, wie zuverlässig und vollständig der Berater Aufgaben, Fallzahlen und Bearbeitungszeiten erfasst hat. Er ermittelte nicht die notwendigen Bearbeitungszeiten für die einzelnen Tätigkeiten des Bundesversicherungsamtes. Die Untersuchung kann den Personalbedarf des Bundesversicherungsamtes deshalb nicht begründen. Weder hat sie die personalwirtschaftliche Situation geklärt, noch lassen sich die notwendige Personalausstattung und -struktur aus ihr ableiten. Die Forderung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat das Bundesversicherungsamt nicht erfüllt.

Die mangelnde Qualität der Untersuchung erkannte das Bundesversicherungsamt nicht, weil es sich auf die Qualitätssicherung durch das Bundesverwaltungsamt verließ. Dagegen ging das Bundesverwaltungsamt davon aus, dass es seine Qualitätssicherungsleistung erst vor Abnahme durch das Bundesversicherungsamt erbringen muss. Durch das Zusammenwirken von methodischen Fehlern und dem unterschiedlichen Verständnis der beiden Behörden über Umfang und Zeitpunkt der Qualitätssicherung entstand ein Freiraum, in dem die beiden Behörden den Berater nicht wirksam überwachten und steuerten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesversicherungsamt empfohlen, seinen Personalbedarf mit Methoden des Organisationshandbuches erneut zu ermitteln. Hierbei soll es möglichst eigenes Personal einsetzen.

31.3

Das Bundesversicherungsamt hat mitgeteilt, es habe keine Hinweise gegeben, dass der Berater die Standards des Organisationshandbuches nicht eingehalten hat. Da sein Zwischenbericht den Briefkopf des Bundesverwaltungsamtes getragen habe, sei es davon ausgegangen, dass dieses die Qualität des Berichts geprüft hatte. Es habe nicht selbst prüfen müssen, ob der Berater sich an das Organisationshandbuch gehalten hat.

Zwischenzeitlich habe das Bundesversicherungsamt den vom Berater festgestellten Personalbedarf erneut bewertet. Darüber hinaus werde es innerhalb eines angemessenen Zeitraums in nahezu allen Aufgabenbereichen nochmals seinen Personalbedarf bemessen, um die bisherigen Ergebnisse zu überprüfen und zu aktualisieren.

Das Bundesverwaltungsamt hat eingewendet, es habe den Zwischenbericht des Beraters erst nach dem Ende des Vertrages mit dem Bundesversicherungsamt erhalten und ihn deshalb nicht mehr begutachtet. Aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes werde das Bundesverwaltungsamt allerdings die Qualitätssicherung bei Personalbedarfsermittlungen verbessern und in den Verträgen konkretisieren. Die Erfüllung vertraglicher Pflichten hätten jedoch die jeweiligen Vertragspartner zu überwachen.

Nach Auffassung des BMAS habe das Bundesversicherungsamt zu Recht darauf vertraut, dass vom Bundesverwaltungsamt beauftragte sachverständige Berater nach allgemein anerkannten Standards arbeiten. Auch wenn der Personalbedarf nicht erfolgreich nachgewiesen sei, habe das Bundesversicherungsamt Steuermittel nicht unwirtschaftlich verwendet. Denn in den nächsten Jahren hätte es zumindest einen Teil der jetzt für die Personalbedarfsermittlung notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen ohnehin für deren Aktualisierung einsetzen müssen.

Das BMAS habe mit dem Bundesministerium der Finanzen vereinbart, dass dieses neue Stellen für das Bundesversicherungsamt nur abhängig vom Ergebnis der neuen Personalbedarfsermittlungen freigibt.

31.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Methoden zur Personalbedarfsermittlung, die eine volle Auslastung aller Beschäftigten voraussetzen, lehnt er grundsätzlich ab. Solche Methoden bemessen häufig den Zeitbedarf für einzelne Arbeitsschritte zu hoch und kommen dadurch zu einem zu hohen Personalbedarf. In der Folge würde der Bundeshaushalt durch einen ungerechtfertigten Personalbedarf unnötig belastet.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesversicherungsamt seinen Personalbedarf neu bemessen will. Er erwartet jedoch, dass es seinen Personalbedarf nunmehr unverzüglich mit anerkannten Methoden aus dem Organisationshandbuch ermittelt. Damit käme es der Forderung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nach. Das BMAS sollte dies überwachen.

Der Bundesrechnungshof erkennt darüber hinaus an, dass das Bundesverwaltungsamt die Qualitätssicherung verbessern und die Verträge konkretisieren wird. Es muss künftig darauf achten, dass seine Vertragspartner verlässliche Methoden zur Personalbedarfsermittlung verwenden. Außerdem muss es sicherstellen, dass die Partner einer Dienstleistungsvereinbarung ihre Rechte und Pflichten wahrnehmen. Wäre der Personalbedarf sachgerecht ermittelt worden, hätte das Bundesversicherungsamt ihn lediglich anhand aktueller Fallzahlen fortschreiben müssen. Entgegen der Auffassung des BMAS ist der Aufwand für die weitere Ermittlung des Personalbedarfs nun deutlich höher und fällt früher an.

Bundesagentur für Arbeit

32 Mehr Mitglieder in Geschäftsführungen als gesetzlich vorgesehen

32.0

Die Bundesagentur für Arbeit setzt in einigen ihrer Regionaldirektionen vier Mitglieder in der Geschäftsführung ein, obwohl gesetzlich nur eine dreiköpfige Geschäftsführung vorgesehen ist. Sie verursacht dadurch unnötige Personal- und Sachkosten von rund 600 000 Euro jährlich.

32.1

Geschäftsführungen der Regionaldirektionen
Die Regionaldirektionen bilden die mittlere Verwaltungsebene der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur). Sie sind für die regionale Arbeitsmarktpolitik verantwortlich und steuern die ihnen nachgeordneten Agenturen für Arbeit. Bundesweit gibt es zehn Regionaldirektionen. Nach § 384 Absatz 1 Satz 2 Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) bestehen ihre Geschäftsführungen aus jeweils drei Mitgliedern. Dies sind die oder der Vorsitzende, die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer für interne Verwaltungsaufgaben und die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer für operative Aufgaben.

Unterstützung der Geschäftsführungen
Die internen Regelungen der Bundesagentur sehen darüber hinaus vor, dass „Regionaldirektionen mit einer herausgehobenen Größe" zusätzlich eine Bevollmächtigte oder einen Bevollmächtigten einsetzen. Dies trifft auf vier Regionaldirektionen zu. Die Bevollmächtigten sollen die jeweiligen Vorsitzenden der Geschäftsführung unterstützen. Gleichzeitig tragen sie die fachliche Verantwortung entweder für den Rechtskreis SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) oder für den Rechtskreis SGB III (Arbeitslosenversicherung). Dazu gehört, die ihnen untergeordneten Fachbereiche zu führen. Die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer für die operativen Aufgaben ist für den jeweils anderen Rechtskreis zuständig.

Drei der vier betroffenen Regionaldirektionen verwenden sowohl intern als auch in ihren Internetauftritten nicht den Begriff „Bevollmächtigte oder Bevollmächtigter". Stattdessen bezeichnen sie ihre Bevollmächtigten als „Geschäftsführerin oder Geschäftsführer Grundsicherung" oder als „Geschäftsführerin oder Geschäftsführer Arbeitslosenversicherung". Die Bevollmächtigten erhalten die gleiche Vergütung wie die Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführer für die operativen Aufgaben. Der Bundesagentur entstehen für die vier Bevollmächtigten Personal- und Sachkosten von insgesamt rund 600 000 Euro jährlich.

In den Regionaldirektionen gibt es weitere Beschäftigte, die die Geschäftsführung unterstützen. Beispielsweise setzt jede Regionaldirektion mehrere „Expertinnen und Experten" ein. Diese beraten die Geschäftsführung und unterstützen sie u. a. dabei, Ziele und Führungsimpulse zu entwickeln.

32.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Geschäftsführungen der vier betroffenen Regionaldirektionen tatsächlich nicht aus drei, sondern aus vier Mitgliedern bestehen. Die Bundesagentur verstößt damit gegen die gesetzliche Vorgabe. Bei Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Vergütungen sind keine Unterschiede zwischen den Bevollmächtigten und den Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführern einer Regionaldirektion erkennbar. Sie gehören auch derselben Führungsebene an. Die Bevollmächtigten stehen damit den Mitgliedern der Geschäftsführung gleich. Der Bundesagentur entstehen für die vier Bevollmächtigten Personal- und Sachkosten, die gesetzlich nicht vorgesehen sind.

32.3

Die Bundesagentur hat erwidert, dass die Bevollmächtigten nicht zur Geschäftsführung der Regionaldirektion im Sinne des § 384 Absatz 1 Satz 2 SGB III gehörten. Sie seien Mitglieder der „erweiterten Geschäftsleitung". Die Bundesagentur habe jedoch zwischenzeitlich festgestellt, dass die Anzahl der Geschäftsleitungsmitglieder zu viel Schnittstellenaufwand für die Leitungsebene bedeute. Die Funktion der Bevollmächtigten sei insofern nicht mehr notwendig. Die Bundesagentur wolle sie bis Ende 2017 abschaffen. Eine erweiterte Geschäftsleitung werde es danach nicht mehr geben. Sie halte es allerdings weiterhin für notwendig, die Leitungen der großen Regionaldirektionen auch künftig durch eine „herausgehobene Führungskraft" zu unterstützen. Diese solle die gleiche Vergütungsstufe erhalten wie die jetzigen Bevollmächtigten.

32.4

Die von der Bundesagentur angekündigten Veränderungen entkräften die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht. Die Bundesagentur will zwar formal auf „erweiterte Geschäftsleitungen" verzichten und die Funktion der Bevollmächtigten abschaffen. Tatsächlich beabsichtigt sie, diese lediglich durch andere „herausgehobene Führungskräfte" mit gleicher Vergütungsstufe zu ersetzen.

Die Bundesagentur hat den Bedarf der Geschäftsführungen an zusätzlicher Unterstützung nicht dargelegt. Sie hat – im Gegenteil – selbst mitgeteilt, dass sie die Funktion einer oder eines Bevollmächtigten für nicht mehr notwendig hält. Unklar ist auch, welche Aufgaben die „herausgehobenen Führungskräfte" übernehmen sollen und wie sie sich z. B. von den „Expertinnen und Experten" in den Regionaldirektionen abgrenzen. Die Bundesagentur lässt zudem offen, wie sie

diese Führungskräfte in die Organisation der betroffenen Regionaldirektionen einbinden und den zuvor festgestellten hohen Schnittstellenaufwand reduzieren will.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass die Bundesagentur in ihren Regionaldirektionen keine Funktionen einrichten sollte, die den Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführern in der Vergütungsstufe gleichgestellt sind. Dabei spielt es keine Rolle, wie sie diese Funktionen benennt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesagentur die bisherige Funktion der Bevollmächtigten ersatzlos abschafft und hierdurch Personal- und Sachkosten von rund 600 000 Euro jährlich einspart.

33 Bundesagentur für Arbeit muss Notwendigkeit ihres Hörfunkdienstes nachweisen

33.0

Der Hörfunkdienst der Bundesagentur für Arbeit stellt unentgeltlich Hörfunkbeiträge zur Verfügung, obwohl ein Bedarf für diese Dienstleistung bislang nicht nachgewiesen ist.

33.1

Seit dem Jahr 2006 betreibt die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) einen Hörfunkdienst. Dieser erarbeitet sendefertige Hörfunkbeiträge und stellt sie über eine Internetseite unentgeltlich zur Verfügung. Die Beiträge befassen sich mit aktuellen Themen der Bundesagentur. Daneben können die Nutzer auch Originaltöne der Vorstandsmitglieder herunterladen und die monatliche Pressekonferenz der Bundesagentur live verfolgen.

Die Bundesagentur begründete die Einrichtung des Hörfunkdienstes damit, dass ihre Themen im Programm der privaten Radiosender kaum vertreten gewesen seien. Sie gehe davon aus, dass die privaten Radiosender aufgrund von Sparzwängen keine Beiträge mehr mit eigenem Personal produzierten. Belegt hat die Bundesagentur diese Annahmen nicht. Sie legte auch vorab keine Kriterien und messbaren Ziele fest, um den Erfolg des Hörfunkdienstes zu bewerten.

Die Bundesagentur zählt die Zugriffe auf die Internetseite des Hörfunkdienstes und die Abrufe von Beiträgen und Originaltönen. Nach ihren Angaben seien rund 250 Nutzer registriert. 55 % davon seien Beschäftigte der Bundesagentur. Bei den weiteren Nutzern handele es sich um freie Journalisten, private und öffentlich-rechtliche Radiosender sowie Zeitungen.

Nach § 13 Absatz 1 Erstes Buch Sozialgesetzbuch ist die Bundesagentur verpflichtet, die Bürgerinnen und Bürger über ihre Rechte und Pflichten hinsichtlich der Arbeitsförderung und Grundsicherung für Arbeitsuchende aufzuklären. Ihr Hörfunkdienst dient auch dazu, die Wahrnehmung der Bundesagentur in der Öffentlichkeit zu verbessern.

33.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesagentur den Bedarf für einen eigenen Hörfunkdienst nicht hinreichend begründet. Mehr als die Hälfte der Nutzer sind Beschäftigte der Bundesagentur; dies bekräftigt die Zweifel daran, ob diese Dienstleistung notwendig ist. Auch hat die Bundesagentur keine Alternativen zu einem eigenen Hörfunkdienst geprüft. Mangels vorab festgelegter

Ziele und Kriterien kann sie zudem nicht den Erfolg des Hörfunkdienstes bewerten. Dadurch fehlt ihr die Grundlage für die Entscheidung, ob dessen weiterer Betrieb sachgerecht ist.

Zudem geht der Hörfunkdienst aus Sicht des Bundesrechnungshofes über die gesetzliche Aufklärungspflicht der Bundesagentur hinaus. So fallen beispielsweise Hörfunkbeiträge, die auf eine bessere Außendarstellung abzielen, nicht unter diese Aufklärungspflicht.

33.3

Die Bundesagentur hat erwidert, dass ihre Pressestelle eindeutige Indizien für einen Bedarf der Radiosender an dem Hörfunkdienst sehe. So sei zuvor in der Presse häufig unzutreffend berichtet worden. Der Dienst solle falsche Berichterstattung vermeiden. Er sei ein Service für Radiosender, damit diese ihre Berichte inhaltlich besser und sachlich richtig gestalten könnten. Auch Journalisten von Print-Medien griffen vermehrt auf das Angebot des Hörfunkdienstes zu. Sein Erfolg sei in erster Linie anhand der Abrufzahlen messbar. Weitere Kriterien für den Erfolg zu definieren, sei nicht möglich. Alternativen zum Hörfunkdienst gebe es ihrer Ansicht nach nicht.

Ziel der Pressearbeit der Bundesagentur sei, die Öffentlichkeit über die Dienstleistungen der Bundesagentur und die Situation am Arbeitsmarkt zu informieren. Der Hörfunkdienst sei ein Teil dieser Pressearbeit.

33.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Bundesagentur bislang den Bedarf für ihren Hörfunkdienst nicht schlüssig belegt und den Erfolg nicht bewertet hat. Z. B. hat sie den Sendeanteil von Themen der Bundesagentur im Radio nie ermittelt. Allein die Anzahl der Abrufe lässt keine Rückschlüsse darauf zu, inwieweit Journalisten, Radiosender und Zeitungen die Beiträge auch redaktionell nutzen. Der Bedarf für den Hörfunkdienst ist damit nicht nachgewiesen.

Die Bundesagentur muss anhand geeigneter Kriterien untersuchen, ob ein Bedarf für ihren Hörfunkdienst besteht. Dabei sollte sie prüfen, ob der Hörfunkdienst erforderlich ist, um die gesetzliche Aufklärungspflicht zu erfüllen. In ihrer Untersuchung sind auch alternative Instrumente der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zu prüfen und anhand von Wirtschaftlichkeitsberechnungen abzuwägen. Sie sollte nachträglich Ziele und messbare Kriterien entwickeln, um den Erfolg des Hörfunkdienstes beurteilen zu können.

Die Bundesagentur sollte ihren Hörfunkdienst nur weiter betreiben, wenn sie den Bedarf und die Wirtschaftlichkeit dafür nachweisen kann.

34 Intensivere Integrationsberatung unwirtschaftlich

34.0

Die Bundesagentur für Arbeit hat mit zusätzlichem Personal bestimmte Kundinnen und Kunden intensiver betreut, ohne die Wirtschaftlichkeit des erhöhten Personaleinsatzes nachweisen zu können. Die Ausgaben hierfür konnte sie nicht wie geplant durch Einsparungen beim Arbeitslosengeld und zusätzliche Beitragseinnahmen decken.

34.1

Zusätzliches Personal für intensivere Betreuung
Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) setzt seit dem Jahr 2012 zusätzliches Personal in ihren Agenturen für Arbeit (Agenturen) ein, um bestimmte Kundengruppen intensiver zu betreuen. Sie will dadurch mehr Personen in den Arbeitsmarkt integrieren. Im Regelgeschäft betreuen Vermittlungsfachkräfte im Durchschnitt 140 Kundinnen und Kunden. Bei der intensiveren Betreuung sollen sogenannte Integrationsberaterinnen und -berater (Integrationsfachkräfte) nur noch für 65 Kundinnen und Kunden zuständig sein. Zur Zielgruppe gehören Personen, die nach längerer Erwerbspause wieder in den Arbeitsmarkt einsteigen oder bei denen der letzte Bewerbungsprozess lange Zeit zurück liegt. Für die intensivere Betreuung werden davon Personen ausgewählt, die voraussichtlich innerhalb von zwölf Monaten in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Die Bundesagentur nennt diesen Ansatz „Interne ganzheitliche Integrationsberatung" (Inga). Sie ermittelte hierfür einen Bedarf von 1 770 Stellen. Davon wollte sie aus dem eigenen Bestand 236 Stellen zur Verfügung stellen.

Maßstäbe der Bundesagentur für die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme
Um die Wirtschaftlichkeit der intensiveren Betreuung zu messen, stellt die Bundesagentur den zusätzlichen Personal- und Sachkosten folgende Entlastungen gegenüber:

- Einsparung von Arbeitslosengeld
  Die Bundesagentur nimmt an, dass durch die intensivere Betreuung die Arbeitslosigkeit früher beendet und Arbeitslosengeld eingespart wird. Hierzu berechnet sie, wie viele Tage Anspruch auf Arbeitslosengeld eine Person noch hatte, als sie ihre Arbeitslosigkeit beendete. Soweit die Inga-Kundengruppe einen höheren Restanspruch hat als eine von der Bundesagentur zum Vergleich herangezogene Gruppe, bewertet die Bundesagentur die Differenz als Einsparung. Diese Gruppe enthält Kundinnen und Kunden, die nicht intensiver betreut werden, da die Bundesagentur eine Integration innerhalb von zwölf Monaten für unwahrscheinlich hielt.

- Beitragsmehreinnahmen
  Die Bundesagentur nimmt an, dass die intensivere Betreuung zu zusätzlichen Integrationen in den Arbeitsmarkt und dadurch zu zusätzlichen Einnahmen bei den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung führt. Dabei bewertet sie jede Integration durch Inga als eine zusätzliche Integration, die ohne Inga nicht erreicht worden wäre.

Die Bundesagentur geht davon aus, dass Inga wirtschaftlich ist, wenn die Entlastungen die zusätzlichen Personal- und Sachkosten übersteigen.

Wirtschaftlichkeit der Maßnahme im Jahr 2014
Der Bundesrechnungshof prüfte die Wirtschaftlichkeit von Inga im Jahr 2014. Dabei untersuchte er u. a., wie die Bundesagentur selbst die Wirtschaftlichkeit von Inga für dieses Jahr bewertete.

Die Bundesagentur integrierte nach eigenen Angaben im Jahr 2014 rund 36 % der intensiver betreuten Kundengruppe in den Arbeitsmarkt, von der zum Vergleich herangezogenen Gruppe rund 24 %.

Die Bundesagentur sparte im Jahr 2014 durch Inga kein Arbeitslosengeld ein. Die intensiver betreute Kundengruppe bezog nach eigenen Berechnungen der Bundesagentur durchschnittlich länger Arbeitslosengeld als die zum Vergleich herangezogene Gruppe. Der längere Leistungsbezug führte zu höheren Ausgaben. Diese berücksichtigte die Bundesagentur in ihrer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht.

Die Bundesagentur errechnete 83 Mio. Euro Beitragsmehreinnahmen für das Jahr 2014. Diesen stellte sie die Personal- und Sachkosten für die zusätzlichen Stellen von 87 Mio. Euro gegenüber. Im Jahr 2014 kam sie damit auf ein Defizit von 4 Mio. Euro. Die Personal- und Sachkosten für die aus dem Bestand eingesetzten Vermittlungsfachkräfte enthielt ihre Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht.

34.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundesagentur jede Integration durch Inga als zusätzliche Integration bewertet. Dieser Annahme steht entgegen, dass sie Kundinnen und Kunden der zum Vergleich herangezogenen Gruppe mit einer schlechteren Integrationswahrscheinlichkeit auch ohne eine intensivere Betreuung in den Arbeitsmarkt integrieren konnte. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslagen hat der Bundesrechnungshof zudem die beiden Kundengruppen für nicht vergleichbar gehalten.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus aufgezeigt, dass die Bundesagentur nicht alle relevanten Größen in ihre Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einbezogen hat. So hat sie die Mehrausgaben beim Arbeitslosengeld außer Acht gelassen. Weiter berücksichtigte sie zwar die Ergebnisse aller Integrationsfachkräfte, aber nicht die Personal- und Sachkosten für das aus dem Bestand eingesetzte Perso-

nal. Berücksichtigt man auch diese Kosten, erhöht sich der Aufwand für Inga nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes um 29 Mio. Euro. Damit lag das Defizit für das Jahr 2014 tatsächlich bei 33 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat Inga daher für unwirtschaftlich gehalten.

34.3

Die Bundesagentur hat darauf verwiesen, dass auch in ihrem Regelgeschäft jede Integration in den Arbeitsmarkt als Integration gezählt werde, unabhängig vom individuellen Beitrag der Vermittlungsfachkraft. Daher wolle sie auch bei Inga jede Integration als eine zusätzliche Integration betrachten.

Die Bundesagentur hat zudem erwidert, dass sie die Mehrausgaben beim Arbeitslosengeld in ihrer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht berücksichtigen wolle, um Fehlsteuerungen zu vermeiden. Die Auswahl von Kundinnen und Kunden für die intensivere Betreuung solle sich nicht daran orientieren, dass hohe Einsparungen an Arbeitslosengeld zu erwarten seien.

Die Personal- und Sachkosten des aus dem Bestand eingesetzten Personals wolle sie ebenfalls nicht berücksichtigen. Ihre Berechnung enthalte nur zusätzliche Kosten, zusätzliche Einsparungen und zusätzliche Einnahmen. Aus ihrer Sicht müsse daher nur das zusätzliche Personal durch Integrationsleistungen refinanziert werden.

34.4

Die Aussagen der Bundesagentur können die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht entkräften. So zeigen die Integrationserfolge bei der zum Vergleich herangezogenen Gruppe mit schlechterer Integrationswahrscheinlichkeit, dass nicht jede Integration durch Inga eine zusätzliche Integration ist, die es ohne die intensivere Betreuung nicht gegeben hätte.

Darüber hinaus bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Auffassung, dass die Bundesagentur alle relevanten Größen in ihre Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einbeziehen muss. Möglichen Fehlsteuerungen muss sie durch Führung und Fachaufsicht entgegentreten und nicht dadurch, dass sie Mehrausgaben beim Arbeitslosengeld ausblendet.

Wenn die Bundesagentur die Ergebnisse aller Integrationsfachkräfte berücksichtigt, muss sie auch die Personal- und Sachkosten aller Integrationsfachkräfte in ihre Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einbeziehen. Indem sie die Kosten für das Bestandspersonal außer Acht lässt, stellt sie die Gesamtkosten von Inga geringer dar als sie tatsächlich sind.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die Bundesagentur Inga nicht wirtschaftlich betreibt. Sie sollte künftig darauf verzichten, zusätzliche Vermittlungsfachkräfte hierfür einzusetzen, wenn sie nicht mindestens die Kostenneutralität des zusätzlichen Personaleinsatzes dauerhaft gewährleisten und durch geeignete Nachweise belegen kann.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

(Einzelplan 12)

35 Entwicklung des Einzelplans 12

35.1 Überblick

Das BMVI hat die Aufgabe, die Entwicklung des Verkehrswesens in Deutschland zu gestalten und zu fördern, soweit der Bund zuständig ist. Es ist verantwortlich für den Ausbau und Erhalt der Straßen und der Schienen- und Wasserwege des Bundes, die Binnen- und Seeschifffahrt sowie den Luftverkehr und den Wetterdienst. Zudem befasst es sich mit Themen der zukünftigen Mobilität, z. B. mit dem Einsatz autonomer Fortbewegungsmittel sowie alternativen Antrieben und Kraftstoffen. Seit Ende 2013 ist es auch für die digitale Infrastruktur zuständig und fördert hier insbesondere den Ausbau des Breitbandnetzes.

Im Haushaltsjahr 2015 betrugen die Gesamtausgaben 23,2 Mrd. Euro. Auf den Einzelplan 12 entfielen damit 7,4 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Schwerpunkte bildeten die Ausgaben für Straßen (7,3 Mrd. Euro), die bundeseigene Eisenbahn und das Bundeseisenbahnvermögen (BEV) (10,3 Mrd. Euro) sowie Wasserstraßen (1,8 Mrd. Euro). Weiterhin stellt der Bund bis Ende 2019 jährlich knapp 1,7 Mrd. Euro für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zur Verfügung. Außerdem unterstützte er die Länder im Jahr 2015 mit 7,4 Mrd. Euro nach dem Regionalisierungsgesetz, indem er ihnen Einnahmen aus der Energiesteuer zuwies. Diese sogenannten Regionalisierungsmittel für ein ausreichendes Nahverkehrsangebot in den Ländern sind im Einzelplan 60 veranschlagt.

Die Einnahmen im Einzelplan 12 stammten im Jahr 2015 überwiegend aus der Lkw-Maut (4,4 von 6,8 Mrd. Euro).

Der Einzelplan 12 wurde mit dem Bundeshaushalt 2016 neu strukturiert. Tabelle 35.1 gibt einen Überblick über den Einzelplan. Um die Zahlen vergleichbar zu machen, wurden die Angaben für das Jahr 2015 an die neue Struktur angepasst.

Übersicht über den Einzelplan 12
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Tabelle 35.1

	2015 Soll	2015 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2016 Soll	2017 Haushalts-entwurf	Veränderung 2016/ 2017[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	23 281,4	23 192,7	–88,8	24 571,7	26 821,2	*9,2*
darunter:						
▪ Bundesfernstraßen	7 230,5	7 254,1	23,6	7 955,1	9 225,4	*16,0*
▪ Schienenwege	4 688,2	4 680,6	–7,6	4 733,3	5 148,8	*8,8*
▪ Bundeseisenbahnvermögen	5 779,8	5 603,7	–176,1	5 653,1	5 603,7	*–0,9*
▪ Bundeswasserstraßen[c]	2 075,8	1 847,2	–228,6	2 105,0[d]	2 245,5[d]	*6,7*
▪ Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	1 672,2	1 657,0	–15,2	1 672,2	1 672,2	*0*
▪ Digitale Infrastruktur	6,9	322,2	315,3	357,8	954,8	*166,8*
Einnahmen des Einzelplans	5 833,9	6 808,6	974,7	6 018,4	6 048,1	*0,5*
darunter:						
▪ Lkw-Maut	4 340,0	4 386,3	46,3	4 629,0	4 661,0	*0,7*
▪ Dividende Deutsche Bahn AG	700,0	700,0	0	350,0	350,0	*0*
▪ Digitale Dividende II	0	660,1	660,1	333,5	333,5	*0*
Verpflichtungsermächtigungen	27 189,0[e]	21 800,9	–5 388,1	21 257,3	23 092,2	*8,6*
	Planstellen/Stellen					**in %**
Personal	22 434	20 086[f]	–2 348	22 185[g]	22 454	*1,2*

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
c Einschließlich Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung.
d Ohne Ausgaben für die Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen. Diese Oberbehörde wurde zum 1. Juli 2013 aus der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes heraus eingerichtet und dort zunächst mitveranschlagt. Ab dem Haushaltsjahr 2016 erhielt sie ein eigenes Kapitel, vgl. u. Tabelle 35.2.
e Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
f Ist-Besetzung am 1. Juni 2015. Hierin enthalten sind 185 dauerhaft beschäftigte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ohne Stellenplan gemäß Kapitel 1203 (neu: 1218) und 1208 (neu: 1219), jeweils Titel 428 02. Hinzu kommen 31 835 zur Deutschen Bahn AG zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Vgl. dazu auch die Ausführungen zum BEV in Bemerkung Nr. 1.12.5.
g Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 20 104. Hinzu kommen 31 071 zur Deutschen Bahn AG zugewiesene Beamtinnen und Beamte; vgl. Fußnote f.

Quelle: Einzelplan 12: Haushaltsrechnung für das Jahr 2015, Haushaltsplan für das Jahr 2016, Gesetzentwurf zum Haushaltsplan 2017.

Im Jahr 2016 sind die Ausgabenansätze im Vergleich zum Vorjahr (Soll 2015) um 1,3 Mrd. Euro gestiegen. Im Jahr 2017 sollen sie um weitere 2,2 Mrd. Euro steigen. Den Hauptgrund für diese erheblichen Gesamtzuwächse stellen höhere Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und deren Überführung in den Einzelplan 12 dar (vgl. Nr. 35.2.1).

Überdurchschnittliche Ausgabensteigerungen sind im Jahr 2017 bei den Bundesfernstraßen vorgesehen. Sie betreffen im Wesentlichen die ÖPP-Projekte, Neu- und Ausbauprojekte sowie Erhaltungsmaßnahmen. Zudem steigen die Ausgaben für das Einziehen der Lkw-Maut. Maßgeblich für den starken Ausgabenanstieg bei der digitalen Infrastruktur ist vor allem das Ende 2015 aufgelegte Bundesförderprogramm für den Ausbau des Breitbandnetzes (vgl. Nr. 35.2.3).

Die Einnahmen lagen im Jahr 2015 um 16,7 % über dem veranschlagten Soll. Auch die Einnahmeerwartungen für die Jahre 2016 und 2017 sind höher als diejenigen für das Jahr 2015. Neben Mehreinnahmen aus der Lkw-Maut tragen hierzu vor allem die Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen an Betreiber von Mobilfunknetzen bei (sog. Digitale Dividende II; vgl. Nr. 35.2.3).

Dem BMVI waren im Jahr 2015 insgesamt 61 Behörden (14 Oberbehörden, eine Mittelbehörde und 46 Unterbehörden) nachgeordnet. Daneben beaufsichtigte es das BEV und die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH. Mit den Küstenländern betrieb es zudem das Havariekommando für ein gemeinsames Unfallmanagement auf Nord- und Ostsee. Mehr als die Hälfte aller Planstellen und Stellen (Stellen) in seinem Geschäftsbereich entfielen auf die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV).

Die Bundesanstalt für IT-Dienstleistungen ist mit Ablauf des Jahres 2015 aus dem Geschäftsbereich des BMVI ausgeschieden. Im Zuge der IT-Konsolidierung des Bundes ist sie im Informationstechnikzentrum Bund aufgegangen, das am 1. Januar 2016 im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen neu errichtet wurde (vgl. Bemerkung Nr. 14).

Eine Übersicht über den Geschäftsbereich des BMVI gibt Tabelle 35.2.

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur

Tabelle 35.2

	Einnahmen 2015 (Ist)[a]	Ausgaben 2015 (Ist)[a]	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2015	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2016
	in Mio. Euro			
Ministerium	1,8	151,6	1 097[b]	1 137[b,c]
Straßenverkehr				
▪ Bundesamt für Güterverkehr	15,2	51,2	664[b]	643[b,c]
▪ Bundesanstalt für Straßenwesen	9,7	47,6	275[b]	280[b]
▪ Kraftfahrt-Bundesamt	100,2	75,4	697[b]	696[b,c]
Eisenbahnwesen				
▪ Bundeseisenbahnvermögen	1 536,8[d]	7 150,8	3 083[e]	2 876[f]
▪ Eisenbahn-Bundesamt	32,3	87,3	1 050	1 072
Binnenschifffahrt, Seeverkehr und Wasserstraßen				
▪ Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie[g]	19,5	75,5	682[h]	714
▪ Wasserstraßen- und Schifffahrts-verwaltung des Bundes[i]	200,8	1 843,2	11 350[k]	11 262
Luftverkehr und Wetterdienst				
▪ Luftfahrt-Bundesamt[l]	40,3	61,8	812	920
▪ Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung	8,6	6,2	66	73
▪ Deutscher Wetterdienst	54,9	304,9	2 056	2 039
Verwaltungsdienstleistungen				
▪ Bundesanstalt für IT-Dienstleistungen[m]	1,1	33,7	178[b]	–
▪ Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen[n]	–	–	145	172

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Hinzu kommt ein in den Haushaltsplänen nicht näher bezeichneter Teil der insgesamt 962 (im Jahr 2015) bzw. 950 (im Jahr 2016) besetzten Stellen für Aufgaben zur Durchführung des Bundesfernstraßenmautgesetzes (Lkw-Maut) gemäß Kapitel 1201 neu, Titel 422 21 und 428 21. Diese Stellen werden überwiegend vom Bundesamt für Güterverkehr bewirtschaftet. Die übrigen Stellen verteilen sich auf das Kraftfahrt-Bundesamt, die Bundesanstalt für Straßenwesen, die Bundesanstalt für IT-Dienstleistungen sowie das Bundesministerium selbst.

c Hinzu kommt ein im Haushaltsplan nicht näher bezeichneter Teil der insgesamt 28 besetzten Stellen für Aufgaben zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (sog. Pkw-Maut) gemäß Kapitel 1201 neu, Titel 422 31 und 428 31. Diese Stellen verteilen sich auf das Bundesamt für Güterverkehr, das Kraftfahrt-Bundesamt und das Bundesministerium selbst.

d Ohne Zuweisungen und Zuschüsse des Bundes.

e Stand: 1. Januar 2015. Das BEV ermittelt die Gesamtzahl seiner besetzten Stellen jeweils zum Jahresanfang.

f Stand: 1. Januar 2016; vgl. Fußnote e.

g Mit Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung (Kapitel 1208 bzw. Kapitel 1219 neu).

h Hierin enthalten sind 14 dauerhaft beschäftigte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ohne Stellenplan gemäß Kapitel 1208 (neu: 1219), Titel 428 02.

i Mit Bundesanstalt für Wasserbau, Bundesanstalt für Gewässerkunde, Havariekommando und (für die Einnahmen und Ausgaben) Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen (Kapitel 1203 bzw. Kapitel 1218 neu).

k Hierin enthalten sind 171 dauerhaft beschäftigte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ohne Stellenplan gemäß Kapitel 1203 (neu: 1218), Titel 428 02.

l Mit Dienststelle Flugsicherung und Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung (Kapitel 1216 bzw. Kapitel 1221 neu).

m Zum 1. Januar 2016 aufgegangen im neu errichteten Informationstechnikzentrum Bund (Kapitel 0816).

n Eingerichtet mit Wirkung zum 1. Juli 2013; bis einschließlich 2015 enthalten in den Ansätzen des Kapitels 1203 (vgl. Fußnote i); ab dem Haushaltsjahr 2016 veranschlagt im eigenen Kapitel 1223.

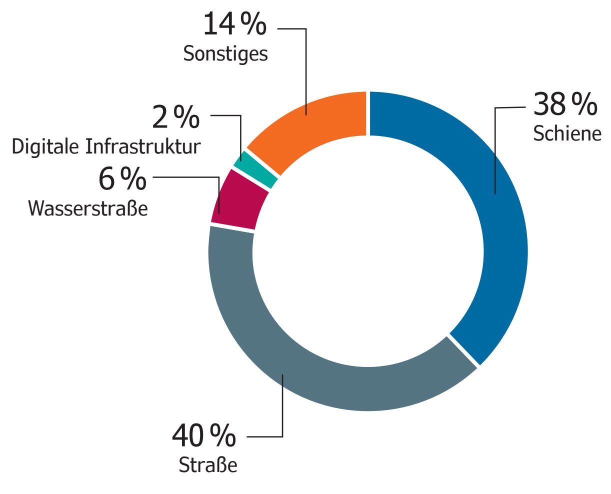
Quelle: Einzelplan 12: Haushaltsrechnung für das Jahr 2015, Haushaltsplan für das Jahr 2016, Gesetzentwurf zum Haushaltsplan 2017.

35.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

35.2.1 Investitionen

Im Jahr 2015 wurden 56,3 % der Ausgaben des Einzelplans 12 (13,1 von 23,2 Mrd. Euro) für Investitionen verwendet. Damit wies der Einzelplan 12 wie in den Vorjahren die höchsten Investitionsausgaben aller Einzelpläne des Bundeshaushalts aus. Die Investitionen fließen vor allem in den Straßenbau und die Schienenwege (vgl. Abbildung 35.1).

Verteilung der Investitionen im Jahr 2015 Abbildung 35.1



Quelle: Einzelplan 12, Haushaltsrechnung 2015.

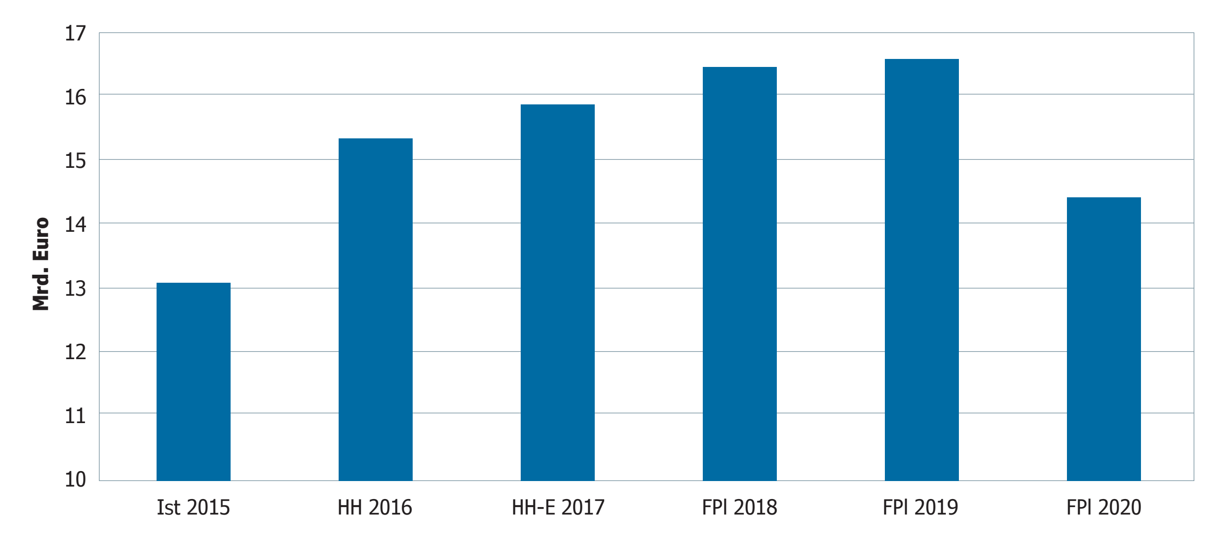
Gegenüber dem Jahr 2014 ist die Investitionssumme um 0,9 Mrd. Euro gestiegen. Im Haushalt 2016 sind im Einzelplan 12 verglichen mit den Ansätzen für das Jahr 2015 nochmals 1,1 Mrd. Euro mehr für Investitionen vorgesehen. Hinzu kommen 1,3 Mrd. Euro aus dem 10 Mrd. Euro-Programm für Zukunftsinvestitionen (Zukunftsinvestitionsprogramm 2016 bis 2018; vgl. dazu Bemerkungen 2015, Bundestagsdrucksache 18/6600 Nr. 35.2.1). Diese Mittel sind im Jahr 2016 noch zentral im Einzelplan 60 veranschlagt, werden aber vom BMVI bewirtschaftet.

Im Haushaltsentwurf 2017 sind die Mittel aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm 2016 bis 2018 in den Einzelplan 12 überführt worden. Insgesamt ergibt sich damit im Jahr 2017 ein weiterer Anstieg der für das BMVI verfügbaren Investitionsmittel um 0,6 Mrd. Euro.

Das BMVI spricht von einer „Investitionswende" mit einem „Investitionshochlauf", der den gestiegenen Investitionsbedarf in die Verkehrs- und digitale Infrastruktur decken soll. Die Investitionen des Einzelplans 12 sollen in den Jahren 2018 und 2019 zwar weiter steigen. Nach derzeitiger Finanzplanung werden sie im Jahr

2020 allerdings erheblich absinken und dann sogar das Niveau des Jahres 2016 unterschreiten (vgl. Abbildung 35.2). Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass die im Zeitraum der Jahre 2007 bis 2019 geleisteten sogenannten Kompensationsmittel an die Länder im Bereich der Gemeindefinanzierung von jährlich rund 1,3 Mrd. Euro (§ 3 Entflechtungsgesetz) auslaufen (vgl. Bemerkung Nr. 2.4.1).

Investitionen 2015 bis 2020 einschließlich Zukunftsinvestitionsprogramm — Abbildung 35.2



Quellen: Einzelplan 12: Haushaltsrechnung für das Jahr 2015, Haushaltsplan für das Jahr 2016, Gesetzentwurf zum Haushaltsplan 2017, Finanzplan 2016 bis 2020; Einzelplan 60: Haushaltsplan für das Jahr 2016.

35.2.2 Verkehrsinfrastrukturprojekte

In seinen Bemerkungen 2013 thematisierte der Bundesrechnungshof die Transparenz der Darstellung von Verkehrsinfrastrukturprojekten im Bundeshaushalt (Bundestagsdrucksache 18/111 Nr. 38.2.2, 38.5). Er wies auf erhebliche Defizite hin, die vor allem die Gesamtkostenentwicklung der Projekte betrafen. In der Folge zeigte er eine Reihe von Möglichkeiten auf, wie die finanzielle Transparenz solcher Projekte erhöht werden kann.

Im Oktober 2014 fasste der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages den sogenannten Transparenzbeschluss. Er forderte die Bundesregierung sinngemäß auf, mit Aufstellung des Bundeshaushalts 2016

- die bisherigen Projektübersichten für Straße, Schiene und Wasserstraße zu einer grundsätzlich einheitlichen Anlage „Verkehrswegeinvestitionen des Bundes“ zusammenzuführen und dabei einen bestimmten inhaltlichen Mindeststandard zu gewährleisten (darunter die Angabe der aktuell erwarteten Gesamtausgaben für jedes Projekt);
- das Parlament umgehend zu unterrichten, sobald bei einem Projekt Kostensteigerungen von mehr als 20 % gegenüber dem aktuellen Haushaltsansatz festgestellt werden;

- speziell Wasserstraßenprojekte in geeigneter Form darzustellen, sodass voneinander unabhängige Maßnahmen, die bislang zu einem „Gesamtprojekt“ zusammengefasst sind, künftig einzeln abgebildet werden.

Dieser Beschluss entspricht in wesentlichen Teilen den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

Das BMVI hat mit dem Haushalt 2016 eine im Grundsatz einheitliche Anlage Verkehrswegeinvestitionen zum Einzelplan 12 vorgelegt. Bei einer Reihe von Wasserstraßenprojekten hat es die Maßgaben des Beschlusses bislang jedoch nur unvollständig umgesetzt. Es hat die erwarteten Gesamtausgaben nicht aktualisiert, obwohl ihm diese aus den Berichten der WSV hätten bekannt sein müssen. Darüber hinaus will das BMVI Ausbaumaßnahmen an Bundeswasserstraßen, die es teilweise seit Jahrzehnten im Haushalt aufführt, auch künftig nur als „Gesamtprojekt“ abbilden. Die Darstellung sei andernfalls zu kleinteilig und unübersichtlich.

35.2.3 Digitale Infrastruktur

Das BMVI hat Ende 2015 ein 2,0 Mrd. Euro umfassendes Förderprogramm für den Breitbandausbau aufgelegt. Gefördert werden vornehmlich Projekte in bislang unterversorgten Gebieten.

Für das Förderprogramm stehen aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm 2016 bis 2018 insgesamt 1,1 Mrd. Euro bereit. Diese Mittel sollen in den Jahren 2018 und 2019 um zusammen 300 Mio. Euro ergänzt bzw. fortgeschrieben werden. Hinzu kommen zweckgebundene Einnahmen aus der Versteigerung frei werdender Frequenzen an Betreiber von Mobilfunknetzen (Digitale Dividende II). Der Erlös beläuft sich auf 1,3 Mrd. Euro, die in drei Raten bis zum Jahr 2017 zu zahlen sind. Nach Abzug von Umstellungs- und Verwaltungskosten soll er hälftig zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden. In das Bundesförderprogramm sollen hieraus 626,1 Mio. Euro fließen.

Zusätzlich will die Bundesregierung bis zum Jahr 2020 insgesamt 1,3 Mrd. Euro bereitstellen, um den flächendeckenden Breitbandausbau weiter zu unterstützen. Es sollen u. a. mit einem Sonderprogramm Gewerbegebiete mit Glasfaseranschlüssen erschlossen werden.

35.3 Wesentliche Ausgaben

35.3.1 Bundesfernstraßen

Investitionen in Erhaltung und Neubau
Der Bund finanziert den Bau, den Erhalt und den Betrieb der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen). Im Jahr 2015 gab er dafür 7,3 Mrd. Euro aus, davon 5,3 Mrd. Euro für Investitionen. 1,0 Mrd. Euro zahlte er für den Betriebsdienst (z. B. Kontrolle, Wartung und Winterdienst). 0,8 Mrd. Euro kostete es, die Lkw-Maut zu erheben.

Von den Investitionen flossen 4,8 Mrd. Euro direkt in den Bau und die Erhaltung der Bundesfernstraßen. 61 % (2,9 Mrd. Euro) hiervon gab das BMVI für die Erhaltung und 23 % (1,1 Mrd. Euro) für den Neubau aus. Die restlichen Mittel entfielen auf den Um- und Ausbau von Bundesfernstraßen, den Bau und die Erhaltung von Verkehrseinrichtungen, Verkehrsanlagen und Radwegen sowie auf Erwerbsanteile bei ÖPP-Projekten. Diese Mittel werden in der Haushaltsrechnung nicht getrennt nach Erhaltung und Neubau ausgewiesen. Somit ist dort nicht ersichtlich, wie hoch die jährlichen Erhaltungsausgaben insgesamt waren. Dies erschwert eine wirksame Kontrolle der Mittelverwendung. Künftig sollten auch diese Mittel in der Haushaltsrechnung getrennt nach Erhaltung und Neubau dargestellt werden.

Im Haushalt 2016 sind für die Bundesfernstraßen im Einzelplan 12 Ausgaben von 8,0 Mrd. Euro veranschlagt. 5,3 Mrd. Euro sollen direkt in den Bau und die Erhaltung der Bundesfernstraßen fließen. Die nur für die Erhaltung eingeplanten Mittel bleiben bei 2,9 Mrd. Euro (55 %); für den Neubau sind 1,0 Mrd. Euro (19 %) vorgesehen. Damit würde der Anteil für die Erhaltung der Bundesfernstraßen gegenüber dem Vorjahr sinken. Dies steht im Widerspruch zu der Aussage des BMVI, die Erhaltung gehe dem Neubau vor. Die Entwicklung wird verstärkt durch das Zukunftsinvestitionsprogramm 2016 bis 2018, aus dem im Jahr 2016 im Einzelplan 60 weitere 500 Mio. Euro für Investitionen in die Bundesfernstraßen zur Verfügung stehen. Davon sollen 350 Mio. Euro für den Neubau und lediglich 150 Mio. Euro für die Erhaltung ausgegeben werden.

Das BMVI hat für den Bundesverkehrswegeplan 2030 einen jährlichen Finanzbedarf für die Erhaltung von durchschnittlich 4,5 Mrd. Euro errechnet. Nach der gegenwärtigen Finanzplanung sollen diese Mittel von 3,5 Mrd. Euro im Jahr 2016 auf 5,0 Mrd. Euro im Jahr 2020 steigen. Die Beträge enthalten bereits die Mittel aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm 2016 bis 2018 und den Erhaltungsanteil der nicht getrennt veranschlagten Ausgaben wie z. B. des Aus- und Umbaus. In den Jahren 2021 bis 2030 werden dann jährlich bis zu 4,8 Mrd. Euro benötigt.

Prüfung von Verkehrsbeeinflussungsanlagen
Der Bundesrechnungshof prüfte in den vergangenen Jahren in sechs Ländern die Planung, den Bau und die Abrechnung von Anlagen zur Verkehrsbeeinflussung an Bundesfernstraßen mit geplanten Gesamtkosten von 267 Mio. Euro. Er stellte fest, dass die technische Ausführung häufig nicht wirtschaftlich war, z. B. bei

Verkehrszeichenbrücken. Aufgrund der Prüfung konnten 81 Mio. Euro eingespart werden, weil die Straßenbauverwaltungen Planungen korrigierten. Auf eine Verkehrsbeeinflussungsanlage verzichteten sie komplett.

Des Weiteren legten die Straßenbauverwaltungen für Verkehrsbeeinflussungsanlagen keine oder unvollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Obwohl Dritte Verkehrsbeeinflussungsanlagen mitnutzen (z. B. durch Hinweise auf Messen und Veranstaltungen), wurden sie bisher nicht an den Kosten für den Bau und Betrieb der Anlagen beteiligt.

35.3.2 Schienenwege

35.3.2.1 Eisenbahninfrastrukturunternehmen

Die privatrechtlich organisierten Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (EIU) sind Eigentümer der Bundesschienenwege, betreiben das Netz und unterhalten es mit eigenen Mitteln. Beim Ausbau und Erhalt gewährleistet der Bund gemäß Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz, dass den Verkehrsbedürfnissen der Allgemeinheit Rechnung getragen wird. Im Jahr 2015 hat er für die EIU 4,7 Mrd. Euro ausgegeben. Für das Jahr 2016 sind über 4,7 Mrd. Euro im Einzelplan 12 veranschlagt.

Der Bund fördert seit dem Jahr 2013 auch den Ausbau und Erhalt von Schienenwegen nicht bundeseigener Eisenbahnen. Er trägt bis zu 50 % der Investitionskosten und stellt hierfür jährlich Baukostenzuschüsse von bis zu 25 Mio. Euro bereit.

Weiterhin unterstützt der Bund den Bau von Anlagen des Kombinierten Verkehrs. Diese Umschlaganlagen dienen dazu, Güter (in Containern) von einem Verkehrsträger auf einen anderen zu verlagern. Im Jahr 2015 veranschlagte er hierfür 92,1 Mio. Euro. Tatsächlich nahmen private Unternehmen lediglich 27,6 Mio. Euro in Anspruch (30 %). Das BMVI will in den kommenden zwei Jahren die für diesen Förderzweck veranschlagten Mittel reduzieren.

Außerdem fördert der Bund die Errichtung, den Ausbau und die Reaktivierung von Gleisanschlüssen privater Unternehmen mit bis zu 14 Mio. Euro jährlich.

Ausbau des Schienenwegenetzes

Das Schienenwegenetz der EIU wird nach dem „Bedarfsplan für die Bundesschienenwege“ ausgebaut. Im Jahr 2015 hat der Bund die Vorhaben des Bedarfsplans mit 963 Mio. Euro bezuschusst. Die EIU müssen die wirtschaftliche und zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel nachweisen. Das Eisenbahn-Bundesamt prüft die Finanzierungsanträge und die Verwendungsnachweise für die geförderten Projekte.

Der Bundesrechnungshof hat die Finanzierung der Schienenwege seit der Bahnreform begleitet und dem Parlament über seine Erkenntnisse berichtet (Bundestagsdrucksache 16/840). Er stellte wiederholt fest, dass die EIU Bundesmittel für

den Schienenwegebau unwirtschaftlich einsetzten (vgl. Bemerkung Nr. 39) oder zweckwidrig verwendeten. Er hat auch empfohlen, Amtsträger nicht mehr in Projektbeiräten bei Planungen der Schienenwege mitwirken zu lassen, weil sonst die Unabhängigkeit und die Neutralität von behördlichen Entscheidungen gefährdet werden könnten (vgl. Bemerkung Nr. 37).

Ersatzinvestitionen
Die EIU erhalten auch Bundesmittel für Ersatzinvestitionen, d. h. für die Erneuerung ihrer Infrastruktur. Hierzu schloss der Bund mit ihnen eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die Jahre 2009 bis 2013 ab (LuFV I), die durch einen Nachtrag bis Ende 2014 verlängert wurde. Seit Januar 2015 gilt die Nachfolgevereinbarung LuFV II für die Dauer von fünf Jahren. Gegen Zuwendungen von jährlich durchschnittlich 3,3 Mrd. Euro haben sich die EIU verpflichtet, ihre Schienenwege in einem durch Qualitätskennzahlen bestimmten Zustand zu erhalten. Im Vergleich zur LuFV I hat der Bund die jährlichen Zuwendungen durchschnittlich um 800 Mio. Euro erhöht. Die Verwendung der Mittel obliegt allein den EIU. Eine Antrags- und Verwendungsprüfung durch das Eisenbahn-Bundesamt findet nicht mehr statt. Die EIU müssen nicht mehr im Einzelnen belegen, ob sie die Zuwendungen wirtschaftlich und zweckentsprechend verwenden. Stattdessen haben sie dem Bund jährlich anhand der Qualitätskennzahlen über den Zustand der Schienenwege zu berichten (sog. Outputkontrolle).

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgestaltung und Steuerungswirkung der LuFV I und II untersucht. Dabei hat er insbesondere das System der Qualitätskennzahlen geprüft. Dem Parlament hat er zuletzt im November 2014 über seine Erkenntnisse zum Vertragsentwurf der LuFV II berichtet. Er ist nach wie vor der Auffassung, dass die für die LuFV II vorgesehenen Qualitätskennzahlen den tatsächlichen Zustand der Schienenwege nicht hinreichend transparent machen. Außerdem fehlen Anreize, die Bundesmittel wirtschaftlich einzusetzen (vgl. Bemerkung Nr. 36). Des Weiteren gibt es Schwachstellen bei der Finanzierung der Instandhaltung und des Ersatzes der Bahnanlagen (vgl. Bemerkung Nr. 38).

35.3.2.2 Bundeseisenbahnvermögen
Das Sondervermögen BEV wurde aufgrund des Gesetzes zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen als Rechtsnachfolger der ehemaligen Sondervermögen „Deutsche Bundesbahn“ und „Deutsche Reichsbahn“ am 1. Januar 1994 errichtet. Das BEV verwaltet das der Deutschen Bahn AG zugewiesene verbeamtete Personal, regelt die Angelegenheiten der Beamtenversorgung, zahlt die Versorgungsbezüge aus und führt die betrieblichen Sozial- und Selbsthilfeeinrichtungen weiter. Ferner verwaltet und verwertet es seine Liegenschaften. Das BEV erhielt im Jahr 2015 insgesamt 5,6 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt. Davon entfielen u. a. knapp 5,3 Mrd. Euro auf die Erstattung von Verwaltungsausgaben und 0,3 Mrd. Euro auf Zuschüsse zu Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (vgl. zum BEV Bemerkung Nr. 1.12.5).

35.3.3 Bundeswasserstraßen

Der Bund trägt die Verantwortung für Neu- und Ausbau sowie Erhaltung und Betrieb der Bundeswasserstraßen. Hierzu bedient er sich der bundeseigenen WSV mit mehr als 11 000 Beschäftigten. Im Jahr 2015 gab er hierfür 1,8 Mrd. Euro aus; für das Jahr 2016 sind 2,1 Mrd. Euro veranschlagt und für das Jahr 2017 sind 2,2 Mrd. Euro eingeplant.

Einnahmen aus den Bundeswasserstraßen erzielt der Bund, indem er Entgelte für deren Nutzung und Gebühren für Amtshandlungen erhebt. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte das BMVI auf, für kostendeckende Gebühren zu sorgen und erteilte eindeutige Handlungsaufträge. Gleichwohl verzichtet dieses seit mindestens 15 Jahren darauf, wichtige Gebühren und Nutzungsentgelte anzupassen. Dem Bund entgehen dadurch jedes Jahr erhebliche Einnahmen. Im Jahr 2016 belaufen sich die zu erwartenden Einnahmeausfälle auf über 19 Mio. Euro.

Das BMVI reformiert die WSV auf Basis von Beschlüssen der zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages aus den Jahren 2011 und 2012. Im Jahr 2013 fasste es die sieben früheren Wasser- und Schifffahrtsdirektionen organisatorisch zu einer Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (GDWS) zusammen. Alle bisherigen Standorte blieben erhalten. Der weitere personelle Aufbau der GDWS-Zentrale am Standort Bonn wird aus Sicht des BMVI noch mehrere Jahre dauern. Die Dienstposten dort werden nur durch freiwillige Versetzungen oder über Ausschreibungen besetzt. Im Jahr 2016 will die GDWS zumindest ihre organisatorische Zielstruktur erreichen. Die im Jahr 2013 beschlossene Aufgabenabschichtung aus dem BMVI auf die GDWS wird nach Einschätzung des BMVI erst in einigen Jahren abgeschlossen sein.

Die Zahl der 39 Wasserstraßen- und Schifffahrtsämter soll bis Ende 2025 auf 17 verringert werden. Sämtliche bestehenden Standorte sollen jedoch dauerhaft erhalten und „entwicklungsfähig“ bleiben. Zur Neustrukturierung liegen im BMVI inzwischen erste Grundlagendokumente vor.

Der Bundesrechnungshof bewertet den Umsetzungsstand der WSV-Reform nach wie vor kritisch. Die Zusage, alle Standorte der heutigen Wasserstraßen- und Schifffahrtsämter dauerhaft zu erhalten, darf nicht dazu führen, dass notwendige Verbesserungen und Synergien nicht realisiert werden können. Eine Ursache für die lange Dauer des Reformprozesses sieht der Bundesrechnungshof in dessen unzureichender Steuerung durch das BMVI. Er wird die Reformbemühungen weiter begleiten.

35.4 Wesentliche Einnahmen: Lkw-Maut

Der Bund erhebt die streckenbezogene Autobahnbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge (Lkw-Maut) auf 12 800 km Bundesautobahnen und 2 300 km autobahnähnlichen Bundesstraßen. Die Gesamtentwicklung der Mauteinnahmen in den letzten Jahren zeigt Tabelle 35.3.

Lkw-Mauteinnahmen in den Jahren 2012 bis 2017 Tabelle 35.3

Jahr	Soll	Ist	Veränderung zum Vorjahr (Ist)	
	in Mio. Euro			in %
2012	4 610,0	4 362,1	−115,3	*−2,6*
2013	4 523,0	4 391,4	29,3	*0,7*
2014	4 400,0	4 464,3	72,9	*1,7*
2015	4 340,0	4 386,3	−78,0	*−1,7*
2016	4 629,0			
2017	4 661,0			

Quelle: Einzelplan 12. Bis zum Jahr 2015: Haushaltsrechnungen; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Im Jahr 2016 verwendet das BMVI 3,5 Mrd. Euro der erwarteten Mauteinnahmen für den Bundesfernstraßenbau. Von den restlichen Einnahmen hat es 567 Mio. Euro für den Einzug der Maut durch Private veranschlagt.

Um die Finanzierung der Bundesfernstraßen zu verbessern, will der Bund die Nutzerfinanzierung ausdehnen. Er beabsichtigt, die Lkw-Maut ab Mitte 2018 auf alle Bundesstraßen auszuweiten. Die jährlichen Mehreinnahmen sollen 2 Mrd. Euro betragen. Bis Ende 2017 will er prüfen, ob die Maut auf kleinere Lkw (3,5 bis 7,5 Tonnen) und auf Fernbusse ausgeweitet werden soll.

35.5 Ausblick

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass es im Interesse der Erhaltung und des Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur darauf ankommt, die Investitionen zielgerichtet und wirtschaftlich einzusetzen. Dies gilt auch, wenn vorübergehend zusätzliche Ressourcen (z. B. aus Investitionsprogrammen) zur Verfügung stehen. Das BMVI muss weiterhin bei der Priorisierung und Realisierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten den aktuellen Bedarf und das Nutzen-Kosten-Verhältnis beachten. Mit Blick auf den Gesamtzustand der Verkehrsnetze erschiene es zudem plausibel, jedenfalls die für deren Erhaltung

vorgesehenen Investitionen zumindest zeitweise auf erhöhtem Niveau zu verstetigen. Das BMVI sollte dies bei seiner mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigen.

Um die Verkehrsinfrastrukturprojekte im Bundeshaushalt transparent darzustellen, bleibt es unerlässlich, dass das BMVI den Transparenzbeschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages auch bei den Wasserstraßenprojekten vollständig umsetzt. Dazu gehören sowohl aktuelle Angaben zu den voraussichtlichen Gesamtausgaben als auch eine realistische Darstellung der Projektzuschnitte. Der Haushaltsausschuss hat ausdrücklich gefordert, voneinander unabhängige Maßnahmen, die bislang zu einem „Gesamtprojekt" zusammengefasst waren, künftig einzeln abzubilden. Für die Projekte im Straßenbauplan geschieht letzteres bereits seit vielen Jahren. Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung des Transparenzbeschlusses durch das BMVI weiter begleiten.

36 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur toleriert zu hohe Planungskosten bei Investitionen in die bestehenden Schienenwege
(Kapitel 1202 Titel 891 11-742)

36.0

Das BMVI hat bei einer Zuwendungsvereinbarung für Investitionen in die Schienenwege versäumt, die Finanzierung von Planungs- und Verwaltungskosten im Sinne einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung zu begrenzen. Sie liegen über die fünfjährige Laufzeit der Vereinbarung um 922 Mio. Euro höher als bei einer vergleichbaren Vereinbarung, die eine Begrenzung vorsieht. Diese Bundesmittel stehen für dringende Bauvorhaben zur Erneuerung der Schienenwege nicht mehr zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI die Höhe der zuwendungsfähigen Planungs- und Verwaltungskosten künftig begrenzt. Zusätzlich sollte es mit den Zuwendungsempfängern vereinbaren, die Planungsleistungen verstärkt im Wettbewerb zu vergeben.

36.1

Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung
Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) sind ein Teil der Deutschen Bahn Aktiengesellschaft (DB AG). Sie sind zuständig, die bestehenden Eisenbahnstrecken, Bahnhöfe und die Bahnenergieversorgung (Bestandsnetz) instand zu halten und zu erneuern. Für Ersatzinvestitionen, d. h. für Bauvorhaben zur Erneuerung des Bestandsnetzes, stellt ihnen der Bund finanzielle Mittel zur Verfügung. Dafür schlossen der Bund und die EIU erstmals im Jahr 2009 einen öffentlich-rechtlichen Zuwendungsvertrag, die sogenannte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV). Eine Folgevereinbarung regelt, dass die EIU für die Jahre 2015 bis 2019 Zuwendungen von insgesamt 18,8 Mrd. Euro erhalten. Die EIU finanzieren damit sowohl die Kosten für den Bau selbst (Baukosten) als auch für die Planung und Verwaltung (Planungskosten). Nach § 9 LuFV sind sie verpflichtet, die Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Dies überprüft das BMVI mit Output-Kontrollen. Danach müssen die EIU eine mit dem Bund vereinbarte Qualität für das Bestandsnetz erreichen, die durch Zielwerte definiert ist. Zusätzlich müssen sie die Höhe der verwendeten Mittel insgesamt nachweisen. Die Höhe der zuwendungsfähigen Planungskosten begrenzt die LuFV nicht.

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes sollen nach § 21 LuFV dazu beitragen, diesen Zuwendungsvertrag fortzuentwickeln. Der Bundesrechnungshof hat sich, unterstützt vom Prüfungsamt des Bundes Hannover, deshalb mit den Planungskosten der LuFV der Jahre 2012 und 2013 befasst.

Finanzierung von Planungskosten
Die EIU bestimmen eigenverantwortlich die Höhe der aus der LuFV in Anspruch genommenen Planungskosten, ohne deren Notwendigkeit dem Bund gegenüber nachweisen zu müssen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Planungskosten der Jahre 2012 und 2013 einem Aufschlag von 21 bzw. 23 % auf die Baukosten entsprachen. Dabei geht etwa ein Drittel der Zuwendungen in den sogenannten Oberbau (Schienen, Schwellen, Schotter). Dieser kommt mit deutlich geringeren Planungskosten aus. Im Jahr 2000 vereinbarten das BMVI und die DB AG für die Planungskosten des Oberbaus einvernehmlich einen Aufschlag von 8 %. Nach Aussage der DB AG soll in den Jahren 2012 und 2013 der tatsächliche Aufschlag für die Planungskosten 15 bzw. 14 % betragen haben.

Im Gegensatz zur LuFV begrenzen andere Finanzierungen von Investitionen in die Schienenwege des Bundes die anrechenbaren Planungskosten durch einen prozentualen Aufschlag auf die Baukosten.

Aufschlag auf Baukosten in verschiedenen Finanzierungsbereichen — Tabelle 36.1

Finanzierungsbereich	Aufschlag in Prozent
Oberbau (Vereinbarung im Jahr 2000)	8
Eisenbahnkreuzungsgesetz	10
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	16
Neu- und Ausbauvorhaben	18
LuFV – Bestandsnetz – im Jahr 2012	21
LuFV – Bestandsnetz – im Jahr 2013	23

Quelle: Zusammenstellung des Bundesrechnungshofes.

Die Planungskosten für das Bestandsnetz waren in den Jahren 2012 und 2013 höher als die pauschalen Ansätze in den anderen Finanzierungsbereichen (vgl. Tabelle 36.1). Für das Bestandsnetz anfallende Planungskosten sind regelmäßig niedriger als z. B. bei Neu- und Ausbauvorhaben, weil die Genehmigungsverfahren im Bestandsnetz weniger aufwendig und die Planungen häufig standardisiert sind.

Vergabe von Planungsleistungen
Nach der LuFV sind Bauleistungen von den EIU grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben. Diesem müssen sich auch die konzerneigenen Bauunternehmen der DB AG stellen. Für die Planungen eröffnet die LuFV den EIU die Möglichkeit, diese ohne Wettbewerb in Eigenleistungen zu erbringen oder sie direkt an ein Unternehmen des DB AG-Konzerns zu vergeben (sog. Konzernprivileg). Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die EIU hiervon vielfach Gebrauch machten.

36.2

Das BMVI hat mit der LuFV darauf gesetzt, dass die EIU die Zuwendungen eigenverantwortlich sparsam und wirtschaftlich einsetzen. Es hat darauf vertraut, dass das unternehmerische Handeln der EIU die Effizienz des Mitteleinsatzes steigert. Die Einhaltung der Zielwerte soll dies belegen. Die Höhe der Planungskosten der Jahre 2012 und 2013 zeigt jedoch, dass die EIU bei den Planungskosten nicht sparsam und wirtschaftlich handelten. Hierzu gibt die LuFV keinen Anreiz. Außerdem sind allein durch die Output-Kontrolle Kostensteigerungen nicht erkennbar. Deswegen konnte das BMVI auch nicht feststellen, dass sich der Aufschlag für die Planungskosten allein im Oberbau seit dem Jahr 2000 nahezu verdoppelte.

Verglichen mit dem weitaus größeren Planungsaufwand eines Neu- oder Ausbauvorhabens sind nach Ansicht des Bundesrechnungshofes die Planungskosten im Bestandsnetz mit bis zu 23 % zu hoch. Zu berücksichtigen ist zudem, dass etwa ein Drittel der jährlichen Zuwendungen auf den Oberbau entfällt. Hier sind die Planungskosten erheblich niedriger. Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, in der LuFV die Höhe der zuwendungsfähigen Planungskosten zu begrenzen.

Mitursächlich hierfür ist der fehlende Wettbewerb bei der Auftragsvergabe der Planungsleistungen. Eigenleistungen der EIU und das Konzernprivileg erhöhen das Risiko, dass der Bund mit seinen Zuwendungen unwirtschaftliche Leistungen finanziert. Nur ein öffentlicher Wettbewerb bietet die Möglichkeit, Planungsleistungen zu angemessenen und marktgängigen Preisen zu vergeben.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI auch empfohlen, die Höhe der zuwendungsfähigen Planungskosten so zu beschränken, dass die EIU einen hohen Anteil selbst tragen müssen. Dies schafft einen starken Anreiz, wirtschaftlich und sparsam zu handeln. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes müsste die Begrenzung deutlich unter den für Neu- und Ausbauvorhaben vereinbarten 18 % liegen, weil die Planungen für das Bestandsnetz in der Regel weniger aufwendig sind. Ferner ist dem großen Anteil der niedrigen Planungskosten für den Oberbau Rechnung zu tragen.

Legt man die Planungskosten des Jahres 2013 von 23 % für die fünfjährige Laufzeit der LuFV zugrunde, würde eine Begrenzung – wie bei der Finanzierung durch den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung – auf nur 16 % dazu führen, dass 922 Mio. Euro mehr für Bauvorhaben selbst zur Verfügung stünden.

36.3

Das BMVI hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass die Systematik der LuFV keine Überprüfung der Planungskosten vorsehe. Weiter hat es betont, mit der LuFV Anreize und Freiräume zum unternehmerischen Handeln geben zu wollen. Entscheidend sei nicht, die Bauvorhaben möglichst billig zu planen, sondern sie insgesamt wirtschaftlich umzusetzen.

Das BMVI hat darauf hingewiesen, dass sich die Regelungen zur Auftragsvergabe in der LuFV nur auf Bauleistungen bezögen. Sie seien während der Verhandlungen zur LuFV intensiv und kontrovers erörtert worden, auch im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, im Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und im Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages. Alle drei Ausschüsse hätten den Regelungen politisch zugestimmt. Die DB AG habe darüber hinaus konzernintern die Verantwortlichkeiten für die Planungsleistungen umstrukturiert. Es bleibe abzuwarten, ob sich diese Neuorganisation nicht auch auf die Höhe der Planungskosten auswirke.

Das BMVI hat erklärt, dass es nicht anstrebe, die LuFV nachzuverhandeln.
Der Rechnungsprüfungsausschuss habe ohnehin beschlossen, dass das BMVI nach zwei Vertragsjahren die aktuelle LuFV evaluieren soll.

Die DB AG hat sich der Stellungnahme des BMVI im Wesentlichen angeschlossen.

36.4

Die Ausführungen des BMVI überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Gerade weil in der LuFV keine Überprüfung der Planungskosten vorgesehen ist, konnten diese – nicht erkannt vom BMVI – auf über 20 % ansteigen. Weder die Output-Kontrolle mit den vorhandenen Zielwerten noch der Nachweis der verwendeten Mittel haben hier begrenzend gewirkt.

Der Bundesrechnungshof hat nicht gefordert, möglichst billig zu planen. Er geht vielmehr davon aus, dass bei einer Begrenzung der Planungskosten auf höchstens 16 % die EIU auch aus eigenem unternehmerischen Interesse die Zuwendungen sparsam und wirtschaftlich einsetzen.

Die „politische Zustimmung" zu Vergaberegelungen für Bauleistungen im Wettbewerb schließt nicht aus, die LuFV weiter zu entwickeln und auch die Planungsleistungen verstärkt im Wettbewerb zu vergeben. Gerade konzernzugehörige Unternehmen sollten, ungeachtet der organisatorischen Strukturen bei der DB AG, sich dem Wettbewerb stellen müssen, um einen sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz der Zuwendungen zu erreichen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI seine Empfehlungen bei der Fortentwicklung der LuFV berücksichtigt. Ziel muss sein, dass ein möglichst großer Anteil der Zuwendungen des Bundes für Baukosten zur Verfügung steht. Planungskosten sollten durch den Bund kontrollierbar und auf ein wirtschaftliches Maß begrenzt werden. Dies hat das BMVI als Zuwendungsgeber zu gewährleisten.

37 Amtsträger in Projektbeiräten können Unabhängigkeit und Neutralität von Behörden gefährden (Kapitel 1222 Titel 891 01)

37.0

Amtsträger des Bundes haben in örtlichen Projektbeiräten von Schienenprojekten mitgewirkt. Diese Projektbeiräte dienen der Bürgerbeteiligung. Die Einbindung der Amtsträger in Beschlüsse der Projektbeiräte kann die Unabhängigkeit und Neutralität des Bundes, insbesondere des Eisenbahn-Bundesamtes als Planfeststellungsbehörde, gefährden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass der Bund zukünftig von einer Teilnahme an Projektbeiräten absieht.

37.1

Schienenwege planen und Öffentlichkeit beteiligen
Bevor Schienenwege des Bundes neu- oder ausgebaut werden können, stellt das zuständige Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) nach der Grobplanung von Varianten in der Regel zunächst bei der zuständigen Landesbehörde einen Antrag auf Raumordnung. Diese führt anschließend ein Raumordnungsverfahren durch. Dabei erörtert das EIU das Projekt und die Trassenvarianten erstmals mit den betroffenen Stellen und der Öffentlichkeit. Mit der Vorzugsvariante aus dem Raumordnungsverfahren erarbeitet das EIU die Feinplanung mit entsprechenden Untervarianten. Damit beantragt es beim Eisenbahn-Bundesamt (EBA) die Baugenehmigung, die sogenannte Planfeststellung. Die Öffentlichkeit wird von der zuständigen Landesbehörde im Anhörungsverfahren, dem ersten Teil des Planfeststellungsverfahrens, erneut beteiligt. Dazu werden die Planfeststellungsunterlagen öffentlich ausgelegt und im Internet und auf Erörterungsterminen in den Gemeinden veröffentlicht. Die EIU stellen ihre Planung der Öffentlichkeit vor und setzen sich mit den Einwendungen der Beteiligten und Betroffenen auseinander. Betroffene Stellen sowie Bürgerinnen und Bürger haben die Möglichkeit, schriftliche Einwendungen gegen die Planung bei der Landesbehörde vorzubringen.

Nach Abschluss der Anhörung hat das EBA neutral und unabhängig alle Belange von Betroffenen abzuwägen. Dabei darf es sich nach dem von der Rechtsprechung entwickelten Grundsatz fairer Verfahrensgestaltung keiner Einflussnahme aussetzen, die ihm die Freiheit zur eigenen planerischen Entscheidung faktisch nehmen oder weitgehend einschränken würde. Zur Abwägung zieht es die Planungen der EIU, die Einwendungen der betroffenen Stellen und Bürger und die notwendigen Fachgutachten heran, beispielsweise zu Umweltverträglichkeit, Lärm, Baugrund und Landschaftspflege. Nach vollständiger Abwägung muss das EBA im Planfeststellungsbeschluss die öffentlichen und privaten Interessen zum

Ausgleich bringen. Dabei geht es auch darum, den finanziellen Aufwand für ein Vorhaben gering zu halten. Das Interesse an einer wirtschaftlichen Lösung kann dazu führen, dass nur eine von mehreren Varianten planfeststellungsfähig ist. Durch geeignete Auflagen hat das EBA sicherzustellen, dass das EIU die Rechte Dritter durch seine Planung nicht unzulässig beeinträchtigt. Ist dies nicht zu vermeiden, setzt das EBA Entschädigungsansprüche dem Grunde nach fest.

Zuwendungen des Bundes
Das BMVI fördert Investitionen der EIU in den Neu- und Ausbau der Schienenwege des Bundes. Dazu schließt es mit den EIU Zuwendungsverträge, sogenannte Finanzierungsvereinbarungen für Schienenprojekte. Die Wirtschaftlichkeit der Zuwendungen bewertet das BMVI anhand der Bundeshaushaltsordnung, ihre Notwendigkeit anhand der Fachgesetze. So legen z. B. das Bundes-Immissionsschutzgesetz und die zugehörigen Verordnungen fest, wie Lärmschutzmaßnahmen zu bemessen sind, wenn gesetzlich vorgegebene Grenzwerte überschritten werden. Das BMVI muss in jedem Einzelfall prüfen, welche Maßnahme unter Beachtung der lärmschutzrechtlichen Mindestanforderungen einerseits und der Wirtschaftlichkeit andererseits auszuwählen ist. Wenn beispielsweise der gesetzlich vorgeschriebene Lärmschutz durch mehrere Varianten erreichbar ist, dann verpflichtet der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit das BMVI, die kostengünstigere Variante auszuwählen.

Projektbeiräte empfehlen Mehrausgaben
Um die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Kommunikation mit den Betroffenen zu verbessern, gründeten die EIU bei mehreren großen Schienenprojekten Projektbeiräte. Sie entschieden sich für diese Form der Öffentlichkeitsbeteiligung insbesondere dann, wenn sie bei ihren Planungen viele Betroffene erwarteten oder die Planfeststellungsverfahren aufgrund massiver Einwendungen der Betroffenen bereits stark in Verzug geraten waren. Die Projektbeiräte und ihre Willensäußerungen sind kein formaler Bestandteil des Planfeststellungsverfahrens. Projektbeiräte richten ihre Entscheidungen allein an den Interessen ihrer Mitglieder aus. Die gesetzlichen Vorgaben für behördliche Entscheidungen im Planfeststellungs- und im Zuwendungsverfahren gelten für sie nicht. Sie sind zum Beispiel nicht an die Bundeshaushaltsordnung und den dort verankerten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gebunden.

Führungskräfte des BMVI und des EBA, d. h. Amtsträger des Bundes, sind Mitinitiatoren bzw. Mitglieder u. a. der Projektbeiräte zur Rheintalbahn, zur Ausbaustrecke Grenze Deutschland/Niederlande–Emmerich-Oberhausen, sowie zur Ausbaustrecke 48 München–Lindau–Grenze Deutschland/Österreich. Weitere Mitglieder von Projektbeiräten sind die vor Ort betroffenen Stellen, z. B. Länder, Gemeinden, Verbände, Bürgerinitiativen und einzelne Bürgerinnen und Bürger.

Die Projektbeiräte der aufgeführten Schienenprojekte beschlossen zusätzlichen aktiven Lärmschutz, der über die rechtlichen Anforderungen hinausgeht. Diese Empfehlungen umzusetzen, würde zu erheblichen Mehrausgaben führen. Das BMVI geht davon aus, dass „die Planung nicht den Anforderungen an die Wirt-

schaftlichkeit gemäß BHO (insbesondere § 7 BHO) genügt". Es meint, der Deutsche Bundestag müsse daher im Einzelfall über die Finanzierung dieser Mehrausgaben entscheiden.

37.2

Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, dass es notwendig ist, bei Schienenprojekten die Öffentlichkeit frühzeitig, umfassend und kontinuierlich zu beteiligen. Dies obliegt dem EIU bzw. der zuständigen Behörde im Planfeststellungsverfahren. Hierzu können örtliche Projektbeiräte einen wichtigen Beitrag leisten. Der Bundesrechnungshof hat es aber als nicht sachgerecht erachtet, wenn Amtsträger des Bundes regelmäßig in Projektbeiräten mitwirken. Ihre Mitarbeit in einem solchen Gremium gehört nicht zu den Aufgaben des Bundes. Es kann zudem der Eindruck entstehen, das BMVI habe die behördliche Willensbildung auf ein Gremium der Bürgerbeteiligung „ausgelagert". Das Verwaltungsrecht sieht die Bürgerbeteiligung in den gesetzlichen Verfahren vor. Die Abwägung aller Belange einschließlich der Einwendungen von Bürgerinnen und Bürgern findet im Planfeststellungsverfahren statt. In diesem Verfahren, nicht in Projektbeiräten, ist der Interessenausgleich vorzunehmen. Dem sollten das BMVI und das EBA nicht vorgreifen.

Der Bundesrechnungshof hat auch auf die Gefahr von Interessenkonflikten hingewiesen, wenn Amtsträger des Bundes in Projektbeiräten mitwirken. Die im Planfeststellungs- wie auch im Zuwendungsverfahren eingebundenen Bediensteten des EBA und des BMVI müssen die Sachverhalte ergebnisoffen anhand der gesetzlichen Vorgaben prüfen. Hat eine Führungskraft des EBA bzw. des BMVI an einem Beschluss eines Projektbeirats mitgewirkt, der sich außerhalb der rechtlichen Vorgaben bewegt, kann dies die mit der Entscheidung befassten Bediensteten in einen Interessenkonflikt führen. Dies gilt vor allem dann, wenn der Amtsträger, der im Projektbeirat mitwirkt, ihnen gegenüber eine vorgesetzte Funktion ausübt. Außerdem kann durch Einbindung von Amtsträgern in Beschlüsse der Projektbeiräte die Unabhängigkeit und die Neutralität der Planfeststellungsbehörden gefährdet werden.

Der Bundesrechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, dass sich Beschlüsse von Projektbeiräten präjudizierend auf andere geplante Schienenprojekte auswirken können, wenn sie inhaltlich über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen. Das Niveau des Lärmschutzes sollte sich aber an den rechtlichen Vorgaben, insbesondere an der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit im Einzelfall, und nicht an den Verhandlungsergebnissen von Projektbeiräten orientieren.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, in Zukunft keine Amtsträger des Bundes in Projektbeiräte von Schienenprojekten zu entsenden.

37.3

Das BMVI hat sich grundsätzlich der Bewertung des Bundesrechnungshofes angeschlossen, dass Amtsträger des BMVI und des EBA in Zukunft weitgehend auf eine dauerhafte Teilnahme an Projektbeiräten verzichten sollen. Es wirke darauf hin, den Beteiligungsprozess auf informatorische Maßnahmen zu beschränken.

Um die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung künftig im weiteren Entscheidungsprozess besser berücksichtigen zu können, prüfe das BMVI derzeit Konzepte zur Anpassung der Rechtslage. Dies umfasse auch die Frage, wie mit daraus entstehenden Mehrausgaben umzugehen sei.

37.4

Der Bundesrechnungshof sieht seine Bedenken durch die Stellungnahme des BMVI bestätigt. Die allgemeinen Bekundungen des BMVI, Amtsträger sollten „weitgehend" auf eine „dauerhafte" Teilnahme an Projektbeiräten verzichten, hält der Bundesrechnungshof jedoch nicht für ausreichend. Dies gilt auch für den allgemeinen Verweis darauf, dass das BMVI darauf hinwirke, den Beteiligungsprozess auf informatorische Maßnahmen zu beschränken. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI durch verwaltungsinterne Regelungen klarstellt, dass Amtsträger des Bundes nicht in Projektbeiräten mitwirken dürfen.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMVI außerdem auf, künftig den Schutz der Bevölkerung vor Verkehrslärm auf rechtssicherer Basis zu ermöglichen. Hierzu gehört, im behördlichen Entscheidungsprozess sicherzustellen, dass wesentlich gleiche Sachverhalte gleich behandelt werden, unabhängig davon, ob ein Projektbeirat besteht oder nicht. Der Bundesrechnungshof wertet es positiv, dass das BMVI Konzepte zur Anpassung der Rechtslage prüfen will.

38 Unzutreffende Bemessungsgrundlage führt zu überhöhten Zuwendungen für Bahnanlagen
(Kapitel 1222 Titel 891 01)

38.0

Das BMVI gewährt den Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes Zuwendungen für Ersatzinvestitionen in die Schienenwege. Deren Höhe wurde anhand der zu erneuernden Bahnanlagen bemessen. Der Bundesrechnungshof hat das BMVI auf zahlreiche Bahnanlagen hingewiesen, die in die Bemessung einflossen, obwohl sie nicht mehr zu erneuern sind. Dies führt zu überhöhten Zuwendungen von mindestens 10 Mio. Euro jährlich.

38.1

Öffentlich-rechtliche Zuwendungsverträge
Das BMVI und die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (EIU) schlossen erstmals im Jahr 2009 eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV I). Im Jahr 2015 trat eine Folgevereinbarung (LuFV II) mit fünfjähriger Laufzeit in Kraft. Auf der Grundlage dieser öffentlich-rechtlichen Zuwendungsverträge erhalten die EIU für Ersatzinvestitionen jährlich eine pauschale Zuwendung. Diese betrug in den ersten Vertragsjahren 2,5 Mrd. Euro. Sie steigt über die Vertragslaufzeiten auf bis zu 4 Mrd. Euro an. In diesen Vereinbarungen verpflichten sich die EIU, die Schienenwege des Bundes in einem durch Qualitätskennzahlen definierten Zustand (Qualitätsziele) zu erhalten. Hierzu erneuern sie bestehende Bahnanlagen wie beispielsweise Signale, Gleise und Weichen. Anhand der Angaben der EIU wird jährlich ein Bericht über den Zustand der Bahnanlagen erstellt.

Bei der Bemessung der Zuwendungen hatten sich die Vertragspartner einvernehmlich an allen künftig zu erneuernden Bahnanlagen der Schienenwege des Bundes orientiert. Ausgangspunkt war der im Jahr 2001 ermittelte Bestand. Den daraus errechneten Bedarf für Ersatzinvestitionen legten sie für den Abschluss der LuFV I im Jahr 2009 und der LuFV II im Jahr 2015 zugrunde. Die Vereinbarung sieht vor, die Höhe der Zuwendungen anzupassen, wenn sich die Betriebslänge der Strecken, wie sie im jährlichen Bericht über den Zustand der Bahnanlagen ausgewiesen ist, um mehr als 2 % verringert.

Eine Kontrolle, ob die für bestimmte Bahnanlagen bemessenen Zuwendungen auch tatsächlich für diese eingesetzt werden, gibt es nicht. Stattdessen sollen die zwischen den Vertragspartnern vereinbarten Qualitätsziele den haushaltsrechtlich geforderten zweckentsprechenden Mitteleinsatz nachweisen. Das BMVI nennt dieses Verfahren Output-Kontrolle.

Weichen in Nebenanlagen
Der jährliche Bericht über den Zustand der Bahnanlagen enthielt erstmals im Jahr 2012 Angaben zu den rund 23 400 Weichen in sogenannten Nebenanlagen. Nebenanlagen dienen dazu, Züge und Waggons außerhalb der großen Rangierbahnhöfe abzustellen oder zu rangieren. Die dortigen Weichen entsprechen etwa einem Drittel des gesamten Weichenbestandes der Schienenwege des Bundes.

Der Bundesrechnungshof hat, unterstützt vom Prüfungsamt des Bundes Stuttgart, Weichen in Nebenanlagen geprüft. Er prüfte mit einer repräsentativen Stichprobe, ob die Weichen - wie im Bericht des Jahres 2012 angegeben - vorhanden, für den Betrieb notwendig und somit künftig zu ersetzen sind.

Er stellte fest, dass 11 % der Weichen in Nebenanlagen nicht mehr genutzt werden können. Teilweise waren ihre Verbindungen zu anderen Gleisen unterbrochen oder sie waren seit mehreren Jahren bewachsen. Solche Weichen sind nicht mehr zu ersetzen. Weichen gehören zu den besonders teuren Bahnanlagen. Der Bundesrechnungshof errechnete, dass die ermittelten 11 % einem jährlichen Zuwendungsbetrag von 10 Mio. Euro entsprechen.

Der Bundesrechnungshof stellte außerdem fest, dass sich hinter den nicht mehr zu ersetzenden Weichen in vielen Fällen weitere Gleise und Signale befinden. Auch sie werden nicht mehr benötigt und sind daher nicht zu ersetzen. Wie viele dieser Bahnanlagen das betrifft, ist nicht bekannt.



Abbildung 38.1 Junge Bäume im Schotteroberbau des abzweigenden Stranges einer Weiche
Quelle: Bundesrechnungshof.

38.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Höhe der vereinbarten Zuwendungen für Ersatzinvestitionen auf einem Datenbestand beruht, der auch Weichen beinhaltet, die künftig ersatzlos wegfallen. Dies führt zu überhöhten Zuwendungen von mindestens 10 Mio. Euro jährlich.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, die überhöhten Zuwendungen zurückzufordern oder, wenn dies vertraglich nicht möglich ist, die Qualitätsziele anzupassen. Die Qualitätsziele beziehen sich auf einen definierten Mitteleinsatz für einen festgelegten Bestand verschiedener Bahnanlagen, die zu erneuern sind. Geht dieser Bestand zurück, bleibt die Höhe der zur Verfügung gestellten Mittel nach der Systematik der LuFV unverändert. Sie können für andere Bahnanlagen eingesetzt werden, sodass dafür höhere Qualitätsziele erreichbar sind. Werden diese nicht gleichermaßen erhöht, durchbricht dies den Zusammenhang

zwischen Mitteleinsatz, Anlagenbestand und Qualitätszielen. Fehlt dieser Zusammenhang, kann der zweckentsprechende Mitteleinsatz nicht nachgewiesen werden; die haushaltsrechtliche Funktion der Output-Kontrolle läuft dann leer.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI ferner aufgefordert, sich einen belastbaren Überblick über die Anzahl der nicht zu ersetzenden Gleise und Signale zu verschaffen, die sich hinter den nicht mehr für den Betrieb notwendigen Weichen befinden. Damit soll das BMVI ausschließen, dass diese Bahnanlagen auch künftig in die Bemessung der Zuwendungen einfließen.

38.3

Das BMVI hat nicht bestritten, dass eine unzutreffende Bemessungsgrundlage zu überhöhten Zuwendungen geführt hat. Einen haushaltsrechtlichen Verstoß hat es darin nicht gesehen. Die Zuwendungen seien in jedem Fall von den EIU für Ersatzinvestitionen einzusetzen und nachzuweisen. Damit sei gewährleistet, dass alle Mittel ihrem Zweck entsprechend in die bestehenden Schienenwege investiert würden. Es habe erst nach Abschluss der LuFV II Kenntnis über die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes erhalten. Diese hätten daher nicht mehr in die Vertragsverhandlungen einfließen können.

Für eine Rückforderung der Zuwendungen hat das BMVI weder vertragliche noch gesetzliche Gründe gesehen. Überdies sei es nur aus wichtigem Grund möglich, eine Vertragsänderung zu verlangen. Ein solcher liege nicht vor. Die zu erwartenden Einsparungen in Höhe von 10 Mio. Euro jährlich seien zu gering im Verhältnis zum jährlichen Vertragsvolumen von bis zu 4 Mrd. Euro der LuFV II. Eine Zustimmung zu einer Erhöhung der Qualitätsziele sei von Seiten der EIU nicht zu erwarten. Das Thema der Weichen in Nebenanlagen werde es bei den Verhandlungen zur LuFV III berücksichtigen.

38.4

Die Aussagen des BMVI können die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht entkräften. Das Argument, der zweckentsprechende Mitteleinsatz sei gewährleistet, da alle Mittel in die bestehenden Schienenwege flössen, überzeugt nicht. Wenn nicht benötigte Zuwendungen für Weichen in Nebenanlagen für andere Bahnanlagen verwendet werden, belegt dies nur, dass die Mittel verausgabt wurden. Nach dem in der LuFV unterstellten Zusammenhang zwischen Mitteleinsatz, Anlagenbestand und Qualitätszielen hätten aber geringere Mittel ausgereicht, die vereinbarten Qualitätsziele zu erreichen. Es bleibt daher offen, ob der zusätzliche Mitteleinsatz notwendig und wirtschaftlich war. Zudem lässt das BMVI außer Acht, dass es mit der Output-Kontrolle ein Instrument gewählt hat, das diesen Nachweis auf andere Weise – mittels Qualitätszielen – führen soll. Dieses Instrument muss es aber auch konsequent anwenden, will es damit den haushaltsrechtlichen Anforderungen genügen: Ändern sich Mitteleinsatz oder der zu erneuernde Anlagenbestand, müssen die Qualitätsziele angepasst werden. Da die Qualitätsziele

dort nicht angepasst wurden, verliert diese Output-Kontrolle das zentrale Element, um den zweckentsprechenden Einsatz nachzuweisen. Den haushaltsrechtlichen Anforderungen ist damit nicht Genüge getan.

Wenn das BMVI die überhöhten Zuwendungen aufgrund der vertraglichen Vereinbarungen nicht zurückfordern kann, wurden in der Vertragsgestaltung die Interessen des Bundes als Zuwendungsgeber nicht angemessen berücksichtigt. Dass das BMVI bei derartigen Änderungen der Vertragsgrundlagen auf das Entgegenkommen der Vertragspartner angewiesen ist, hält der Bundesrechnungshof für nicht hinnehmbar.

Das BMVI verkennt außerdem seine Verantwortung, wenn es sich darauf zurückzieht, dass ihm die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes erst nach Abschluss der LuFV II vorgelegen hätten. Es kann nicht von Feststellungen des Bundesrechnungshofes abhängen, wie die Bemessungsgrundlage für Zuwendungen in Milliardenhöhe ausfällt. Es ist Aufgabe des BMVI zu gewährleisten, dass es seine Entscheidung hierüber auf einer zutreffenden Datengrundlage trifft. Spätestens mit dem Bericht über den Zustand der Bahnanlagen im Jahr 2012 verfügte das BMVI über Informationen zu Weichen in Nebenanlagen; es verwertete diese aber nicht weiter.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMVI auf, bei Verhandlungen zu einer Folgevereinbarung zur LuFV II

- sicherzustellen, dass ihm für die Bemessung der Zuwendungen frühzeitig Daten vorliegen, die aktuell und vollständig sind;
- die Voraussetzungen neu festzulegen, nach denen die Qualitätsziele und die Höhe der Zuwendungen innerhalb der Vertragslaufzeit angepasst werden können. Neben einer verringerten Streckenlänge sollte eine Anpassung auch möglich sein, wenn sich Umfang und Nutzung anderer Bahnanlagen verändern, wie z. B. Weichen und Signale;
- Regelungen zu treffen, sodass auch Rückforderungen von Zuwendungen im Interesse des Bundes möglich werden.

39 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hält an der Förderung einer ungeeigneten Pilotanlage für den Containerumschlag fest

(Kapitel 1222 Titel 891 01)

39.0

Das BMVI hält an der Förderung einer Anlage für den Containerumschlag fest, obwohl sie sich durch veränderte Rahmenbedingungen nicht mehr für den Pilotbetrieb als neuartige Anlage eignet. Zusätzlich finanziert das BMVI eine zweite, geeignete Anlage. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass das BMVI seine Förderung auf die zweite Anlage beschränkt. Erst wenn es deren Pilotbetrieb bewertet hat, sollte es über die Finanzierung weiterer neuartiger Anlagen entscheiden.

39.1

Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs
Das BMVI fördert bundesweit den Neu- und Ausbau von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs mit Zuwendungen. Beim Kombinierten Verkehr werden in einer Transportkette Container mit verschiedenen Transportmitteln befördert, z. B. mit Güterzügen und Lastkraftwagen. In Umschlaganlagen laden Kräne die Container von einem Transportmittel auf das andere um.

Eine MegaHub-Anlage ist eine bisher nicht erprobte, hochleistungsfähige Umschlaganlage. Sie ermöglicht neben dem konventionellen Umschlag von Containern zwischen Schiene und Straße zusätzlich den Umschlag zwischen Schiene und Schiene, also zwischen zwei Güterzügen. Diese sogenannte Drehscheibenfunktion ersetzt aufwendige Rangiervorgänge, bei denen die Züge in einzelne Waggons zerlegt und neu zusammengestellt werden. Transportzeiten sollen so verkürzt werden, dass zusätzliche Verkehre von der Straße auf die Schiene verlagert werden.

Eine MegaHub-Anlage lässt sich stufenweise ausbauen: Für den Containerumschlag werden zunächst nur Hochleistungskräne installiert. Später kann die Anlage bei Bedarf um eine automatische Sortieranlage ergänzt werden, die die Leistungsfähigkeit der MegaHub-Anlage weiter steigert.

Aufgrund ihrer hohen Leistungsfähigkeit eignen sich MegaHub-Anlagen besonders dafür, in kurzer Zeit größere Mengen nicht vorsortierter Container nach Zielen zu sortieren und zu verladen (vor allem „Abwicklung ‚bunter' Hafenzüge"). Kleinere Containermengen aus verschiedenen Ausgangsbahnhöfen können zudem gebündelt und auf Züge mit gleicher Zielbestimmung umgeschlagen werden („Drehscheibe für Streuverkehre").

Anlagen in Lehrte und Duisburg

Im Bedarfsplan für die Bundesschienenwege 2004 sind vier Standorte für Mega-Hub-Anlagen aufgeführt, die für eine Förderung durch den Bund in Betracht kommen. Hierzu zählen auch die Standorte Lehrte und Duisburg.

Im Jahr 2007 empfahl ein im Auftrag des BMVI erstelltes Gutachten, zunächst nur an einem Standort eine MegaHub-Anlage als Pilotanlage zu fördern. Erst wenn sich diese als wirksam und wirtschaftlich erwiesen habe, sollten weitere Anlagen finanziert werden. Für jeden neuen Standort sei vorab nachzuweisen, ob Bedarf für eine MegaHub-Anlage bestehe und ob ihr Betrieb wirtschaftlich sei. Als Pilotanlage sah das Gutachten den Standort Lehrte als geeignet an, vor allem weil dort das Verfahren für die Baugenehmigung weit fortgeschritten war.

Der Bundesrechnungshof, unterstützt vom Prüfungsamt des Bundes Hannover, stellte bei der Prüfung der MegaHub-Anlage Lehrte fest, dass das BMVI sowohl für den Standort Lehrte als auch den Standort Duisburg zugesagt hat, eine MegaHub-Anlage zu fördern.

Für den Standort Lehrte schloss das BMVI mit dem Zuwendungsempfänger im Jahr 2012 eine Finanzierungsvereinbarung. Darin ist vorgesehen, die MegaHub-Anlage von Beginn an mit Hochleistungskränen und einer Sortieranlage auszurüsten.

Im Jahr 2013 beantragte der Zuwendungsempfänger zusätzliche Mittel. Zudem entschied er im Jahr 2015, die ursprünglich geplante Kapazität der Anlage für den Containerumschlag zu verringern. Diese geänderte Planung ist noch nicht genehmigt. All dies führt auch dazu, dass das BMVI die ursprüngliche Finanzierungsvereinbarung anpassen bzw. abändern lassen kann. Selbst wenn die Änderungen genehmigt werden, kann die Anlage frühestens im Jahr 2019 den Betrieb aufnehmen.

Für den Standort Duisburg schloss das BMVI mit dem Zuwendungsempfänger im Jahr 2010 eine Finanzierungsvereinbarung. Sie trägt die Kurzbezeichnung „1. und 2. Baustufe KV-Drehscheibe Duisburg als Teil des Ausbaus zum MegaHub Rhein-Ruhr“. Eine erste Ausbaustufe geht im Jahr 2016 nur mit Hochleistungskränen in Betrieb. Ihre Spannweite und Leistungsfähigkeit entsprechen den besonderen Anforderungen von MegaHub-Anlagen. Die Anlage ermöglicht es erstmals, mit Zügen unter die Kräne einzufahren, ohne dass diese ihren Betrieb unterbrechen müssen. Es ist vorgesehen, die Anlage später mit einer automatischen Sortieranlage auszurüsten.

Im Jahr 2012 ließ das BMVI die Entwicklung der Umschlagszahlen bis zum Jahr 2025 untersuchen. Es geht davon aus, dass zusätzliche Kapazitäten am Standort Lehrte für weitere 124 000 und am Standort Duisburg für weitere 800 000 Containerumschläge benötigt werden.

Die zuwendungsfähigen Kosten betragen für die erste Ausbaustufe am Standort Duisburg (ohne Sortieranlage) 46 Mio. Euro. Für den Standort Lehrte sind insgesamt 94 Mio. Euro vorgesehen, davon 25 Mio. Euro für die Sortieranlage.

39.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMVI die Empfehlungen des Gutachtens außer Acht lässt und nahezu zeitgleich zwei MegaHub-Anlagen finanzieren will. Es ist bisher nicht nachgewiesen, dass solche Anlagen wirksam und wirtschaftlich sind. Dies ist zunächst durch den Bau und Betrieb einer Pilotanlage zu überprüfen. Die dafür ursprünglich vorgesehene Anlage in Lehrte hat der Bundesrechnungshof aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen als nicht mehr geeignet angesehen. So geht die MegaHub-Anlage in Duisburg früher in Betrieb. Auch kann dort mit wesentlich geringerem finanziellem Aufwand in zwei Schritten überprüft werden, ob solche Anlagen wirksam und wirtschaftlich sind.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, vorerst von der Finanzierung der MegaHub-Anlage in Lehrte abzusehen.

39.3

Das BMVI hat erwidert, aus seiner Sicht bestehe kein Anlass, an der Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit von MegaHub-Anlagen an allen vier Standorten zu zweifeln. Das Gutachten aus dem Jahr 2007 habe die „Gesamtwirtschaftlichkeit des Gesamtkonzepts“ bejaht. Außerdem handele es sich bei der Anlage in Duisburg nicht um einen MegaHub, sondern um eine konventionelle Umschlaganlage. Der Standort Lehrte sei dafür vorgesehen, Streuverkehre zu bündeln. Hierfür fordere der Markt kürzere Umschlagzeiten. Dies sei nur mit einer Sortieranlage zu erreichen. Am Standort Duisburg würden „bunte“ Hafenzüge abgewickelt, was nicht so zeitkritisch sei. Folglich sei Duisburg nicht als Pilotbetrieb für einen MegaHub geeignet. Daher werde es unverändert an der Finanzierung des MegaHub Lehrte festhalten.

39.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Wertungen und Empfehlungen aufrecht. Der Hinweis des BMVI auf die „Gesamtwirtschaftlichkeit des Gesamtkonzepts“ verkürzt die Ergebnisse des Gutachtens unzulässig. Der darin geforderte Nachweis der Wirtschaftlichkeit von MegaHub-Anlagen durch nur einen Pilotbetrieb fehlt nach wie vor. Es trifft auch nicht zu, dass es sich bei der ersten Ausbaustufe am Standort Duisburg um eine konventionelle Umschlaganlage handelt. Nicht nur die Konstruktion der dortigen Hochleistungskräne geht über die konventionellen Anforderungen hinaus. Auch der bereits mit der ersten Ausbaustufe mögliche Containerumschlag ohne Unterbrechungen bei Zugeinfahrten ist bisher in Deutschland einmalig. Allein diese technische Besonderheit stellt schon einen Pilotbetrieb

dar. Der Einwand des BMVI, die abgewickelten Umschläge am Standort Duisburg seien nicht „zeitkritisch", überzeugt nicht. Unabhängig davon, ob dort die Abwicklung „zeitkritisch" ist, ermöglicht sie auch für Streuverkehre kürzere Transportzeiten. Dies kann den Anreiz für die Wirtschaft erhöhen, zusätzliche Verkehre auf die Schiene zu verlagern. Gerade diesem Ziel dienen MegaHub-Anlagen. Zudem spricht der für das Jahr 2025 angenommene, mehr als fünf Mal höhere Bedarf an zusätzlichen Umschlagskapazitäten dafür, dass der Standort Duisburg die erforderlichen Voraussetzungen für einen Pilotbetrieb mitbringt.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, nur noch den Standort Duisburg als Pilotanlage zu fördern. Bevor nicht nachgewiesen ist, dass Mega-Hub-Anlagen wirksam und wirtschaftlich sind, sollte das BMVI die MegaHub-Anlage am Standort Lehrte zunächst nicht weiter mit Bundesmitteln finanzieren.

40 Konzeptionslose Öffentlichkeitsarbeit vermeiden
(Kapitel 1203)

40.0

Ohne Nachweis des entsprechenden Bedarfs hat das BMVI eine halbe Million Euro für die baubegleitende Öffentlichkeitsarbeit eines Wasserstraßen-Neubauamtes bereitgestellt. Zur Vermeidung unnötiger Ausgaben sollte es dafür sorgen, dass das Wasserstraßen-Neubauamt das tatsächliche Informationsinteresse der Öffentlichkeit an den Bauvorhaben ermittelt und die Öffentlichkeitsarbeit bis dahin aussetzt. Für künftige Bauvorhaben sollte es Haushaltsmittel für Öffentlichkeitsarbeit nur bewilligen, wenn der konkrete Bedarf nachgewiesen ist.

40.1

Öffentlichkeitsarbeit für drei Bauvorhaben
Ein Wasserstraßen-Neubauamt (Amt) plant, für mehr als 500 Mio. Euro zwei schadhafte Schleusen und eine Staustufe durch Neubauten zu ersetzen. Es informierte die Öffentlichkeit zunächst selbst über die Bauvorhaben, indem es die Bauplanung auf seiner Website darstellte, Pressemitteilungen herausgab und Informationsveranstaltungen durchführte.

Im Mai 2012 beauftragte es eine Agentur, eine planungs- und baubegleitende Öffentlichkeitsarbeit zu konzipieren. Es wollte damit Einwänden betroffener Personen und Institutionen rechtzeitig gezielt begegnen können. Das Amt begründete den Auftrag mit einem gestiegenen öffentlichen Interesse an den Bauvorhaben. Es hatte jedoch nicht ermittelt, welchen Informationsbedarf die Öffentlichkeit für jedes der drei Vorhaben tatsächlich hat.

Die Agentur schlug für die drei Bauvorhaben über 100 Maßnahmen für insgesamt 6,5 Mio. Euro vor, z. B. Gesprächsrunden, Pressemappen und Informationen im Internet. Welche Maßnahmen priorisiert, also vorrangig umgesetzt werden sollten, sagte ihr Konzept nicht aus. Ohne erkennbare sachliche Begründung wählte das Amt selbst 39 Maßnahmen aus und beantragte beim BMVI, dafür 1,4 Mio. Euro bereitzustellen. Das BMVI bewilligte 0,5 Mio. Euro. Es begründete die Kürzung lediglich mit den bei anderen Projekten üblicherweise geringeren Ausgaben. Welche Maßnahmen das Amt in Auftrag geben sollte, ließ das BMVI offen. Das Amt wählte daraufhin 16 Maßnahmen für 0,5 Mio. Euro aus und beauftragte Ende 2013 die Agentur, diese durchzuführen. Sie sollen teilweise bis zum Jahr 2022 andauern.

Bedarfsanalyse
Das Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung des BMVI mahnt einen wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatz an. Die zuständige Behörde muss jeweils im Einzelfall abschätzen, ob die durch die Beteiligung erzielbaren Vorteile die entste-

henden Mehrkosten rechtfertigen. Sie muss den Beteiligungsprozess sorgfältig und vorausschauend planen. Auch die Bundeshaushaltsordnung verlangt, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dafür sind u. a. Ausgangslage und Handlungsbedarf zu analysieren, Ziele zu benennen sowie Nutzen und Kosten von möglichen Lösungen zu bestimmen.

40.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Amt planungs- und baubegleitende Öffentlichkeitsarbeiten konzipieren ließ und in Auftrag gab, obwohl es den Bedarf nicht ermittelt hatte. Erstellen des Konzepts und Durchführen einzelner Maßnahmen beruhten auf der bloßen Annahme eines steigenden Informationsbedarfs. Nur vorherige Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit hätten ein Informationsinteresse aufzeigen können. So hätte das Amt z. B. zunächst die Aufrufe seiner Internetseite auswerten und damit ermitteln müssen, ob das Informationsinteresse der Öffentlichkeit tatsächlich gestiegen war und auf welche konkreten Fragen es sich bezog. Ohne Kenntnis des tatsächlichen Handlungsbedarfs war nicht nachgewiesen, ob überhaupt ein Konzept für eine weitergehende Öffentlichkeitsarbeit erforderlich war. Die Agentur konnte auf dieser Grundlage die von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen nicht priorisieren. Das Amt konnte einzelne Maßnahmen aus dem Gesamtpaket nicht nach sachlichen Kriterien auswählen.

Das BMVI hätte auf dieser Grundlage keine Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit bereitstellen dürfen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die ausgewählten Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit nicht umzusetzen, sondern zunächst das tatsächliche Informationsinteresse zu ermitteln.

40.3

Das BMVI hat erwidert, der Gesetzgeber habe im Verwaltungsverfahrensgesetz eine frühzeitige Bürgerbeteiligung verankert, da bei Verkehrsprojekten Konflikte und Widerstände zunähmen. Den hierdurch gestiegenen Anforderungen an die Öffentlichkeitsarbeit könne die Verwaltung selbst nicht genügen. Eine qualitativ zufriedenstellende Bürgerbeteiligung erfordere externe Unterstützung.

Ob Öffentlichkeitsarbeit notwendig sei, bewerte sich nach dem wahrgenommenen Interesse, dem Konfliktrisiko und Erfahrungen aus ähnlichen Projekten. Das Informationsinteresse werde zumeist erst durch eine aktive Öffentlichkeitsarbeit geweckt. Daher seien etwa Internetauswertungen nicht geeignet festzustellen, ob Öffentlichkeitsarbeit notwendig ist.

Bei den drei Bauvorhaben sei schon mit Blick auf deren Größe und die damit verbundenen Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes ein erhöhter Informationsbedarf zu erwarten gewesen. Das BMVI habe anhand des als üblich eingestuften Öffentlichkeitsbedarfs ähnlicher Projekte ein Minimalpaket für zusätzliche Öffentlichkeitsarbeit festgelegt und den vom Amt geforderten Betrag entsprechend gekürzt. Es habe also die von der Agentur vorgeschlagenen Maßnahmen priorisiert.

Die Öffentlichkeitsarbeit sei erstmalig vollständig einem Dritten übertragen worden. Das BMVI betrachte dies als „Pilotmaßnahme“ für künftige Vorhaben.

40.4

Die Argumentation des BMVI überzeugt den Bundesrechnungshof nicht:

Der Gesetzgeber strebt an, von Baumaßnahmen Betroffene frühzeitig einzubinden und damit ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen den Betroffenen und der Verwaltung aufzubauen. Dieses Vertrauen kann die Verwaltung nur gewinnen, wenn sie die Anliegen der Betroffenen von Beginn an kennt, ernst nimmt und aufgreift. Dabei muss sie berücksichtigen, dass große Baumaßnahmen oft sehr komplex sind und deshalb die Interessen Betroffener auf sehr unterschiedliche Weise berühren können. Es wird diesen projektspezifisch unterschiedlichen Interessenlagen nicht gerecht, wenn die Verwaltung einen bei Bauprojekten üblichen Bedarf an Öffentlichkeitsarbeit unterstellt, anstatt ihn für den konkreten Einzelfall zu ermitteln.

Da es das bestehende Informationsinteresse nicht kannte, hätte das BMVI im konkreten Fall keine Mittel zuweisen dürfen. Auch Erkenntnisse für Öffentlichkeitsarbeit in künftigen Fällen lassen sich aus den vom Amt in Auftrag gegebenen Maßnahmen nicht ziehen. Denn nur wenn der Informationsbedarf von Projekten bekannt und vergleichbar ist, lassen sich projektspezifische Erfahrungen für künftige Öffentlichkeitsarbeit nutzen. Auch der Bedarf an externer Unterstützung lässt sich nur im Einzelfall darlegen und herleiten. Sowohl vom Vorgehen her als auch aus inhaltlichen Erwägungen heraus ist der konkrete Fall als „Pilotmaßnahme“ somit nicht geeignet.

Das BMVI muss nun weitere unnötige Ausgaben vermeiden. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Forderung, im vorliegenden Fall zunächst den tatsächlichen Informationsbedarf zu ermitteln. Sodann muss das BMVI entscheiden, inwieweit Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit erforderlich sind. Das BMVI sollte dabei einen strengen Maßstab anlegen.

Für die Zukunft erwartet der Bundesrechnungshof, dass das BMVI nur noch Haushaltsmittel für Öffentlichkeitsarbeit bereitstellt, wenn
- projektbezogene Erkenntnisse über das Informationsinteresse Betroffener vorliegen,
- diese Erkenntnisse maßgeblich für die Auswahl der Maßnahmen sind und
- nachweislich keine verwaltungseigenen Kapazitäten zur Verfügung stehen, sofern externe Dienstleister beauftragt werden sollen.

41 Bund verzichtet auf Einnahmen durch Werbung auf Rastanlagen an Bundesautobahnen
(Kapitel 1201 Titel 124 31)

41.0

Das BMVI hat einen Vorschlag des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen, seine Rastanlagen an Bundesautobahnen für Außenwerbung zu nutzen. Dadurch verzichtet der Bund auf Einnahmen in Millionenhöhe, die einen Beitrag zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur leisten könnten.

41.1

Werbung im Außenbereich ist für Kommunen und ihre Verkehrsbetriebe sowie für die Deutsche Bahn AG eine bedeutende Einnahmequelle. Züge, Haltestellen und Bahnhöfe dienen im Regelfall auch als Werbefläche. Der Anteil der Außenwerbung am Gesamtwerbemarkt wächst. Zur Außenwerbung gehört z. B. die Werbung mit Plakaten. Auch die hohen Einnahmen des Bundes aus dem Verkauf der Deutsche Eisenbahn-Reklame GmbH belegen die Einnahmemöglichkeiten durch Außenwerbung. Die rund 2 000 Rastanlagen an Bundesautobahnen sind dagegen weitgehend frei von Außenwerbung.

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Zulässigkeit von Außenwerbung auf Rastanlagen an Bundesautobahnen sowie die damit verbundenen Einnahmen. Er stellte fest, dass Außenwerbung auf Rastanlagen aus bauordnungsrechtlicher, straßenverkehrsrechtlicher und straßenrechtlicher Sicht möglich ist. Die Sicherheit und Leichtigkeit des fließenden Verkehrs auf den Bundesautobahnen sowie auf den Zu- und Abfahrten der Rastanlagen müssen dabei gewährleistet sein. Erfahrungen in anderen EU-Ländern zeigen, dass Außenwerbung auf Rastanlagen möglich ist, ohne dass der fließende Verkehr beeinträchtigt wird.

Der Bund gestattet auf Rastanlagen Werbung der Tankstellen-, Raststätten- und Hotelbetreiber für ihre eigenen Unternehmen und Dienstleistungsangebote. Hierfür erhebt der Bund keine Gebühren. Die Werbung wird über den jeweiligen Konzessionsvertrag geregelt. Weiter gestattet er Werbung an sonstigen Gebäuden und öffentlichen Münzfernsprechern. Im Jahr 2014 nahm der Bund 10 000 Euro durch diese Werbung ein. Darüber hinaus erlaubt der Bund in den Fahrgassen sowie auf Park- und Grünflächen derzeit keine Werbung.

Durch Werbung im Bereich der Fahrgassen sowie auf Park- und Grünflächen könnte der Bund Einnahmen in Millionenhöhe erzielen.

41.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMVI auf mögliche Einnahmen durch Werbung verzichtet. Er hat dem BMVI empfohlen, maßvoll Außenwerbung auf Rastanlagen an Bundesautobahnen zu erlauben und als neue Einnahmequelle zu nutzen.

Der Bund könnte dies in Eigenregie oder durch die Vergabe einer Konzession an Anbieter von Außenwerbemedien umsetzen. Das BMVI sollte beide Varianten durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prüfen. Weiter hat der Bundesrechnungshof dem BMVI empfohlen, sich hierzu mit den Ländern abzustimmen und ein bundeseinheitliches Vorgehen sicherzustellen.

41.3

Das BMVI hat Werbung auf Rastanlagen über den bislang zugelassenen Umfang hinaus abgelehnt. Die Bundesfernstraßenverwaltung solle sich auf ihre eigentliche Aufgabe, den Bau, die Er- und Unterhaltung verkehrssicherer Bundesfernstraßen einschließlich Rastanlagen konzentrieren. Sie solle alles unterlassen, was die Verkehrssicherheit und die Erholungsfunktion gefährden könnte. Das BMVI hat ferner darauf hingewiesen, dass dem Bund Werbung auf den Grundstücken der Tankstellen-, Raststätten- und Hotelbetreiber aus vertraglichen Gründen nicht gestattet sei. Weiter hat es Bedenken, beleuchtete Werbeträger im Bereich der Lkw-Parkplätze einzusetzen. Insgesamt hat das BMVI Zweifel, ob durch eine Vermarktung von Werbeflächen nennenswerte Einnahmen erzielt werden könnten. Eine Einschätzung zu den voraussichtlich erzielbaren Einnahmen sei nur durch eine eingehende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung möglich, die es jedoch ablehne.

41.4

Die Argumentation des BMVI überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Die vom Bundesrechnungshof empfohlene Werbung zielt nur auf den Bereich der Fahrgassen sowie auf Park- und Grünflächen auf Rastanlagen an Bundesautobahnen ab. Sie betrifft nicht die Grundstücke der Tankstellen-, Raststätten- und Hotelbetreiber. Die Bedenken gegen beleuchtete Werbeträger gehen nach Ansicht des Bundesrechnungshofes fehl, da nach den geltenden Vorschriften die Bereiche der Fahrgassen, Park- und Grünflächen ohnehin zu beleuchten sind. Ein maßvoller Einsatz von Werbeanlagen unter Berücksichtigung der Belange der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, gefährdet auch die Verkehrssicherheit und die Erholungsfunktion auf Rastanlagen an Bundesautobahnen nicht.

Das BMVI sollte prüfen, ob Außenwerbung auf Rastanlagen zugelassen werden kann und mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prüfen, wie die Rastanlagen zur Werbung genutzt werden können. Im Gegensatz zu den bislang sehr geringen Einnahmen durch Werbung könnte ein deutlich höherer Beitrag zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur erzielt werden.

42 Fehlender Überblick über Schwertransporte auf Bundesfernstraßen – Zahl der gesperrten Brücken steigt
(Kapitel 1201)

42.0

Schwertransporte mit besonders hohem Gesamtgewicht benötigen eine Erlaubnis der zuständigen Landesbehörden. Das BMVI hat keinen Überblick über die Zahl dieser Schwertransporte, ihre Gesamtgewichte, Achslasten und Fahrstrecken. Zwar hat es für die Aufbereitung solcher Daten ein spezielles IT-System der Länder mitfinanziert. Die Länder melden Schwertransporte jedoch nicht wie vereinbart und das BMVI fordert die Daten auch nicht ein. Das BMVI kann daher die Hauptrouten des erlaubnispflichtigen Schwerverkehrs nicht erkennen und in der Folge nicht gezielt notwendige Haushaltsmittel bereitstellen, um überlastete Brücken und Strecken zu sanieren.

42.1

Erhaltung der Bundesfernstraßen durch die Länder
Die Länder planen, bauen, erhalten und betreiben mit ihren Straßenbauverwaltungen die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Sie untersuchen regelmäßig die Verkehrsentwicklung sowie den Zustand der Bundesfernstraßen mit ihren Fahrbahnen und Ingenieurbauwerken wie etwa Brücken. Notwendige Erhaltungsmaßnahmen melden sie dem Bund. Auf dieser Grundlage prognostiziert das BMVI jeweils für mehrere Jahre, welche Straßen und Bauwerke mit welchem finanziellen Aufwand erhalten werden müssen (Erhaltungsbedarfsprognose). Aus den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln verteilt es die für die Erhaltung notwendigen Bundesmittel an die Länder.

Erlaubnispflichtiger Schwerverkehr
Schwerverkehr, dies sind Fahrzeuge mit mehr als 3,5 Tonnen Gesamtgewicht, belastet Straßen und vor allem Brücken erheblich stärker als der sonstige Verkehr. Insbesondere Transporte mit über 40 Tonnen Gesamtgewicht nehmen seit Jahren deutlich zu. Die steigende Belastung beschädigte einige Brücken so stark, dass in den letzten Jahren vermehrt Strecken für den Schwerverkehr ganz oder teilweise gesperrt werden mussten.

Benutzen diese Schwertransporte mit über 40 Tonnen Gesamtgewicht öffentliche Straßen, benötigen sie eine Erlaubnis (erlaubnispflichtiger Schwerverkehr). Die Erlaubnis erteilt die im Land zuständige Straßenverkehrsbehörde, nachdem sie die Straßenbauverwaltung angehört hat. Diese prüft, ob die gewählte Fahrstrecke mit ihren Brücken ausreichend belastbar und verkehrssicher ist. Die Straßenverkehrsbehörden und die Straßenbauverwaltungen der Länder nutzen ein IT-

System, um die Erlaubnis für Schwertransporte auf Bundesfernstraßen zu erteilen. Dieses entwickelten sie seit dem Jahr 2006 zusammen mit dem Bund, der es auch mitfinanzierte. Das BMVI hatte mit den Ländern vereinbart, dass sie ihm Auswertungen aus dem IT-System über die erteilten Erlaubnisse mit Angaben zu Gesamtgewicht, Achslasten und Fahrstrecken zur Verfügung stellen. Bund und Länder wollten das IT-System so weiter entwickeln, dass diese Auswertungen möglich sind. Nach der Vereinbarung kann das BMVI von den Ländern verlangen, ihm diese Informationen aus dem IT-System zu melden.

BMVI hat keine Daten zu erlaubten Schwertransporten
Der Bundesrechnungshof prüfte in drei großen Flächenländern, wie der erlaubnispflichtige Schwerverkehr die Bundesfernstraßen belastet. Dabei stellte er fest, dass das BMVI weder die Zahl der erlaubten Schwertransporte noch ihre Gesamtgewichte, Achslasten und Fahrstrecken kannte. Zudem hatten Bund und Länder das IT-System noch nicht mit allen vorgesehenen Modulen entwickelt. Beispielsweise ließen sich die Gesamtgewichte und Achslasten nicht über das IT-System auswerten.

42.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Länder das BMVI über die Zahl der auf Bundesfernstraßen erlaubten Schwertransporte, ihre Gesamtgewichte, Achslasten und Fahrstrecken nicht informieren. Zudem hat er beanstandet, dass Bund und Länder anders als vereinbart das IT-System nicht mit allen Modulen entwickelt haben. Deshalb kennt das BMVI die besonders belasteten Hauptrouten dieser Schwertransporte nicht und kann ihre Schäden nicht in seine Erhaltungsbedarfsprognose einbeziehen. Es kann nicht einschätzen, welche der von den Ländern gemeldeten Erhaltungsmaßnahmen vorrangig durchzuführen sind. Ebenso wenig kann es den Ländern gezielt die notwendigen Bundesmittel zur Verfügung stellen, um überlastete Brücken und Strecken zu sanieren.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Länder zu veranlassen,
- die Daten zu erlaubnispflichtigen Schwertransporten über das IT-System einheitlich zu erfassen und dem BMVI zu melden sowie
- die noch fehlenden Module des IT-Systems zu entwickeln.

Damit könnte das BMVI die Hauptrouten dieser Schwertransporte identifizieren. Es könnte die gemeldeten notwendigen Erhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen auf diesen Routen nach ihrer Dringlichkeit reihen und die Haushaltsmittel dafür gezielt bereitstellen.

42.3

Das BMVI hat den Vorschlag des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen, bundesweit Daten über die Anzahl der von den Ländern erteilten Erlaubnisse, Fahrten, die Fahrstrecken und Gewichte der erlaubnispflichtigen Schwertransporte zu

erfassen und ihm diese zu melden. Es könne in die Tätigkeit der Straßenverkehrsbehörden weder eingreifen noch diesen Weisungen erteilen. Die Länder seien erfahrungsgemäß nicht bereit, entsprechende Statistiken für den Bund zu führen. Zudem sei jede Straßenbauverwaltung nur für ihren Bereich zuständig und könne keine Auskunft zu länderübergreifenden Transporten geben. Auch könnten die Straßenbauverwaltungen dem BMVI ohnehin nur die beantragten, nicht jedoch die von den Straßenverkehrsbehörden erlaubten Strecken und durchgeführten Transporte melden.

In gewissem Umfang berücksichtige das BMVI erlaubnispflichtige Schwertransporte bereits bei der Frage, welche Brücken vorrangig zu sanieren seien. Zudem würde der erlaubnispflichtige Schwerverkehr gelenkt, indem überlastete Brücken für diese Schwertransporte gesperrt würden.

42.4

Die Ausführungen des BMVI überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Sowohl die Straßenbauverwaltungen als auch die Straßenverkehrsbehörden nutzen das IT-System, das noch weiter entwickelt werden muss. Wie bereits im Jahr 2006 mit den Ländern vereinbart, sollte es das IT-System ermöglichen, die erlaubten Schwertransporte auszuwerten und dem BMVI zu melden. Nach der Vereinbarung kann das BMVI von den Ländern verlangen, ihm die Daten zu erlaubten Schwertransporten zu melden und damit darauf dringen, dass diese die Vereinbarung einhalten. Die Straßenbauverwaltungen und die Straßenverkehrsbehörden der Länder unterstehen den jeweiligen Landesministerien.

Wenn alle Länder ihre Daten mit Gesamtgewicht, Achslasten und Fahrstrecken dem BMVI melden, erhält es auch Informationen zu die Ländergrenzen überschreitenden Schwertransporten. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass das BMVI die erlaubnispflichtigen Schwertransporte bei der Dringlichkeit von Brückensanierungen berücksichtigen kann, wenn es die Routen und ihre Belastung nicht kennt.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das BMVI die Länder veranlassen sollte, die Daten zu erlaubnispflichtigen Schwertransporten einheitlich zu erfassen und ihm zu melden. Dazu sollte es mit den Ländern das IT-System mit allen Modulen weiter entwickeln. Auf dieser Grundlage kann das BMVI die Hauptrouten der Schwertransporte erkennen, seine Erhaltungsbedarfsprognosen darauf abstimmen und in seinen Haushaltsplanungen berücksichtigen.

43 Verzögerungen und Umbau bei abzustufender Bundesstraße belasten den Bund unzulässig mit 3,4 Mio. Euro
(Kapitel 1201)

43.0

Die Straßenbauverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt stufte eine Ortsdurchfahrt um sieben Jahre verspätet von einer Bundes- zur Landesstraße ab. Der Bund zahlte in dieser Zeit ungerechtfertigt 1,7 Mio. Euro für die Unterhaltung der Straße. Zudem beteiligte die Straßenbauverwaltung den Bund zu Unrecht mit weiteren 1,7 Mio. Euro an den Kosten für den Um- und Ausbau der Ortsdurchfahrt. Das BMVI muss die Mittel zurückfordern.

43.1

Neubau der Bundesstraße 6n
Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg den Neubau der vierstreifigen, autobahnähnlichen Bundesstraße (B) 6n in Sachsen-Anhalt. Die Straße verbindet zwei Bundesautobahnen (BAB) in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt und ersetzt die parallel verlaufende B 6alt mit ihren Ortsdurchfahrten. Die B 6alt dient damit nicht mehr dem weiträumigen Verkehr.

Wenn Bundesfernstraßen nicht mehr dem weiträumigen Verkehr dienen, sind sie nach dem Bundesfernstraßengesetz (FStrG) unverzüglich zu einer Straße nach Landesrecht abzustufen. Der Bund trägt dann nicht mehr die Straßenbaulast, muss also die Straße nicht mehr betreiben und erhalten (Unterhaltung). Sind Arbeiten an der Straße in der Vergangenheit unterlassen worden, so hat der abgebende Straßenbaulastträger diese nachzuholen (Einstandspflicht). Der Bund wendet für die Unterhaltung zweistreifiger Bundesstraßen im Durchschnitt rund 23 800 Euro pro Jahr und Kilometer auf (Stand 1995).

Umstufung der Bundesstraße 6alt
Ein Abschnitt der B 6n ersetzt die Ortsdurchfahrt Wernigerode der B 6alt. Im Jahr 2001 bat das BMVI die Landesstraßenbaubehörde Sachsen-Anhalt (Straßenbauverwaltung), abhängig von den Verkehrsfreigaben der B 6n eine schrittweise Abstufung der B 6alt zu prüfen. Im April 2002 schloss die Straßenbauverwaltung, handelnd für Bund und Land, eine Umstufungsvereinbarung für die Ortsdurchfahrt Wernigerode. Danach sollte die Straßenbaulast am 1. Januar des auf die Umstufungsvereinbarung folgenden Jahres vom Bund auf das Land übergehen, frühestens jedoch nach der Verkehrsfreigabe der B 6n. Die Straßenbauverwaltung gab die Bauabschnitte der B 6n bei Wernigerode im Juni 2002 bzw. im De-

zember 2003 für den Verkehr frei. Zum 1. Januar 2011 stufte das Land den 10,4 km langen Abschnitt der B 6alt zur Landesstraße (L) 85 ab.

Ausbau der Ortsdurchfahrt
Die Umstufungsvereinbarung verpflichtete den Bund auch, aus eigenen Mitteln die Ortsdurchfahrt Wernigerode auszubauen, eine Kreuzung der B 6alt zum Kreisverkehr umzubauen und einen neuen Radweg an der B 6alt zu bauen. Die Straßenbauverwaltung begründete dies damit, dass der Bund nach dem FStrG dem neuen Träger der Straßenbaulast eine ordnungsgemäß unterhaltene Straße zu übergeben habe.

43.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMVI die um sieben Jahre verspätete Abstufung der B 6alt mit der Ortsdurchfahrt Wernigerode durch das Land hingenommen hat. Nach seiner Berechnung zahlte der Bund für die ungerechtfertigte Unterhaltung in den Jahren 2004 bis 2011 1,7 Mio. Euro. Der weiträumige Verkehr benötigte den Abschnitt der B 6alt mit der Ortsdurchfahrt Wernigerode nach der Verkehrsfreigabe der B 6n nicht mehr. Nach dem FStrG und der Umstufungsvereinbarung hätte das Land ihn deshalb zum 1. Januar 2004 abstufen müssen. Der Bund hätte ab diesem Zeitpunkt nicht mehr für die Unterhaltung der B 6alt mit der Ortsdurchfahrt Wernigerode aufkommen dürfen.

Der Bundesrechnungshof hat es auch für unnötig gehalten, dass der Bund sich von der Straßenbauverwaltung für 1,7 Mio. Euro den Um- und Ausbau der B 6alt auferlegen ließ. Keinesfalls umfasst die Einstandspflicht eine grundlegende Sanierung oder den Neubau von Kreisverkehrsplätzen oder Radwegen. Eine grundlegende Sanierung würde den künftigen Baulastträger für einige Zeit davon befreien, die Straße aus eigenen Mitteln zu erhalten. Um- und Ausbau einer Straße gehen über ihre Unterhaltung hinaus.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb gefordert, dass das BMVI insgesamt 3,4 Mio. Euro vom Land zurückfordert.

43.3

Das Land hat es abgelehnt, dem Bund Mittel zu erstatten.

Die B 6alt sei Gegenstand von Bund-Länder-Gesprächen zur Abstufung autobahnparalleler Bundesstraßen gewesen. Der Bund habe im Jahr 2012 mit mehreren Ländern die Abstufung von Bundesstraßen vereinbart, die ihre Bedeutung für den weiträumigen Verkehr durch parallel verlaufende BAB verloren hatten. Dabei habe der Bund den Ländern außerdem zugesagt, an abzustufenden autobahnparallelen Bundesstraßen auch kleinere Um- und Ausbaumaßnahmen zu finanzieren. Die B 6n sei als vierstreifige Bundesstraße mit einer Autobahn vergleichbar.

Es sei außerdem nicht sachgerecht, dem Land Sachsen-Anhalt eine verzögerte Abstufung vorzuwerfen, mit anderen Ländern jedoch Vereinbarungen für solche Fälle zu treffen und mit weiteren Zusagen zu verbinden.

Die Ortsdurchfahrt Wernigerode sei jahrelang durch den Verkehr stark beansprucht worden und habe deshalb vollständig erneuert werden müssen. Das Land habe die B 6alt jedoch wegen der Verkehrsbelastung erst nach der Verkehrsfreigabe der B 6n ausbauen können. Zudem habe es an ausreichenden finanziellen Mitteln, entsprechenden Planungsvorläufen und leistungsfähigen Umleitungsstrecken gefehlt, um den Um- und Ausbau früher durchzuführen.

Das BMVI hat den vom Bundesrechnungshof festgestellten Sachverhalt bestätigt. Zur Rückforderung der Mittel hat es sich nicht geäußert.

43.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Die Absprache zwischen Bund und Ländern im Jahr 2012 betraf nur autobahnparallele Bundesstraßen, nicht die B 6alt. Die B 6n ist keine BAB. Das Land wird deshalb im Vergleich zu anderen Ländern nicht ungleich behandelt.

Selbst wenn das Land auf einzelnen Abschnitten der Ortsdurchfahrt Wernigerode tatsächlich unterlassene Unterhaltungsarbeiten nachholen musste, hätte es die B 6alt im Jahr 2004 abstufen müssen. Die notwendigen Arbeiten hätte es nachholen und dies in der Umstufungsvereinbarung regeln können. Der Bundesrechnungshof bleibt aber bei seiner Auffassung, dass die Einstandspflicht nach dem FStrG Um- und Ausbaumaßnahmen an einer abzustufenden Ortsdurchfahrt nicht rechtfertigt, selbst wenn sie den Verkehrsablauf verbessern sollten.

Er erwartet nach wie vor, dass das BMVI 3,4 Mio. Euro für die Unterhaltung sowie den Um- und Ausbau der B 6alt an der Ortsdurchfahrt Wernigerode vom Land Sachsen-Anhalt zurückfordert.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

44 Entwicklung des Einzelplans 14

44.1 Überblick

Die Aufgaben der Bundeswehr leiten sich aus den Zielen deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik ab. Hierzu zählen u. a. die Landesverteidigung in der Nordatlantischen Allianz (NATO), die internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einschließlich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus und die Unterstützung von Bündnispartnern. Hinzu kommen Hilfeleistungen bei Katastrophen und Unglücksfällen. Die erforderlichen Haushaltsmittel stellt der Einzelplan 14, der sogenannte Verteidigungshaushalt, bereit.

Im Jahr 2010 leitete die Bundesregierung eine umfassende Strukturreform der Bundeswehr ein. Sie zielt darauf, Aufgaben und Fähigkeiten der Bundeswehr den sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen anzupassen und eine zielorientierte Steuerung nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit sicherzustellen. Bei der Neuausrichtung legte das BMVg Obergrenzen für das Personal und die großen Waffensysteme fest. Im Jahr 2016 kündigte das BMVg eine „Trendwende Material" und eine „Trendwende Personal" an. Personal und Ausrüstung sollen sich zukünftig nicht mehr an Obergrenzen orientieren, sondern flexibel an den Aufgaben der Bundeswehr.

Im Jahr 2015 entfielen auf den Verteidigungshaushalt 34 Mrd. Euro. Für das Jahr 2017 sind Ausgaben von 36,6 Mrd. Euro vorgesehen, das sind 11 % der Gesamtausgaben des Bundes. Die geplanten Verteidigungsausgaben für das Jahr 2017 liegen um 1,7 Mrd. Euro über den im Finanzplan 2015 bis 2019 ursprünglich vorgesehenen Ausgaben. Maßgeblich hierfür sind vor allem Erhöhungen bei den militärischen Beschaffungen, der Wehrforschung, der Entwicklung und Erprobung, bei den internationalen Einsätzen sowie bei den Betriebsausgaben. Die höchsten Ausgaben fallen hier für Personal und Versorgung an.

Der Einzelplan 14 wurde mit dem Bundeshaushalt 2016 neu strukturiert. So wurden beispielsweise die Beiträge Deutschlands zur NATO und die Ausgaben für europäische und internationale Einrichtungen mit den einsatzbedingten Zusatzausgaben in einem neuen Kapitel zusammengefasst. Eine Übersicht über die Ausgaben und Einnahmen sowie die Personalsituation im Einzelplan 14 gibt die Tabelle 44.1. Die Angaben für das Jahr 2015 sind an die veränderte Kapitel- und Titelstruktur der Jahre 2016 und 2017 angepasst.

Übersicht über den Einzelplan 14
Bundesministerium der Verteidigung

Tabelle 44.1

	2015 Soll	2015 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2016 Soll	2017 Haushalts-entwurf	Verän-derung 2016/2017[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	32 974,2	33 986,3	1 022,9	34 287,8	36 611,6	*6,8*
darunter:						
▪ Internationale Verpflichtungen	1 097,2	1 264,9	167,7	969,5	1 332,4	*37,4*
▪ Kommandobehörden[c]	8 335,2	8 385,1	49,9	8 213,5	8 639,7	*5,2*
▪ Wehrforschung und Entwicklung	802,1	837,6	35,6	747,1	1 097,9	*46,9*
▪ Militärische Beschaffungen	4 087,8	3 605,5	–482,3	4 576,5	4 842,9	*5,8*
▪ Materialerhaltung	2 477,4	2 565,5	88,1	2 625,9	2 807,9	*6,9*
▪ Sonstiger Betrieb	2 128,2	1 967,6	–160,7	2 271,7	2 256,4	*–0,7*
▪ Unterbringung	4 747,0	4 809,4	62,4	4 774,4	4 969,4	*4,1*
▪ Bundesministerium	201,7	195,8	–6,0	193,1	196,0	*1,5*
▪ Bundeswehrverwaltung	3 381,7	4 571,7	1 190,0	4 064,4	4 327,7	*6,5*
▪ Versorgungsausgaben	5 475,4	5 510,2	34,9	5 675,7	5 846,3	*3,0*
Einnahmen des Einzelplans	292,1	811,3	519,1	242,1	412,0	*70,2*
darunter:						
▪ Veräußerungserlöse	102,4	191,9	89,5	102,4	172,4	*68,4*
▪ Heilbehandlung Dritter	79,5	203,1	123,6	29,5	29,5	*0,0*
▪ Erstattungen aus internationalen Einsätzen	0,0	68,4	68,4	0,0	50,0	
Verpflichtungsermächtigungen[d]	8 643,7	3 428,6	–5 215,1	17 114,0	23 480,4	*37,2*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal[e]	267 667	246 175[f]	–21 492	261 107[g]	258 419	*–1,0*

Erläuterungen:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
c Ohne Versorgungsausgaben (Titelgruppe 58).
d Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
e Ohne freiwilligen Wehrdienst und Reservistendienst Leistende.
f Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.
g Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 241 102 Planstellen/Stellen.
Quelle: Einzelplan 14. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Der Vergleich zwischen den Soll-Ansätzen und den Ist-Ausgaben des Haushaltsjahres 2015 zeigt einige wesentliche Abweichungen:

- Für militärische Beschaffungen gab das BMVg 482,3 Mio. Euro (11,8 %) weniger aus als geplant. Wie in den Vorjahren verzögerten sich Vertragsabschlüsse und Leistungserbringung bei der Beschaffung von mehreren Waffensystemen. Im Haushaltsvollzug 2015 hat das BMVg die eingesparten Mittel auf der Grund-

lage entsprechender Haushaltsvermerke u. a. ausgegeben für den Erwerb von Beteiligungen an Gesellschaften (221,8 Mio. Euro), Verwaltungsausgaben im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen (62,8 Mio. Euro), Arbeitnehmerentgelte (59 Mio. Euro, s. Nr. 44.2.2.2) und Beihilfen (29,6 Mio. Euro).

- Für die Bundeswehrverwaltung gab das BMVg 1,2 Mrd. Euro (35,2 %) mehr aus als veranschlagt. Davon entfielen 848 Mio. Euro auf Personalausgaben.
- Im Einzelplan 14 waren für das Haushaltsjahr 2015 Einnahmen von 292,1 Mio. Euro vorgesehen. Erzielt wurden 811,3 Mio. Euro und damit 519,1 Mio. Euro (177,7 %) mehr als geplant. Einnahmen resultierten z. B. aus Heilbehandlungen von Patienten, die nicht der Bundeswehr angehören. Diese Einnahmen betrugen 203,1 Mio. Euro und damit mehr als das Zweieinhalbfache der veranschlagten Summe von 79,5 Mio. Euro. Für einige Einnahmen sah der Einzelplan 14 im Jahr 2015 sogenannte Leertitel vor. Leertitel haben keinen Soll-Ansatz, sodass jede Einnahme das Soll übersteigt. Beispielsweise erzielte das BMVg beim Leertitel für Erstattungen bei internationalen Einsätzen wie schon im Vorjahr Einnahmen von 68,4 Mio. Euro.
- Von den für Verpflichtungsermächtigungen veranschlagten 8,6 Mrd. Euro nahm das BMVg 3,4 Mrd. Euro in Anspruch (39,7 %). Der Ausnutzungsgrad, also das Verhältnis zwischen den in Anspruch genommenen und den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen, lag im Gesamthaushalt im Jahr 2015 bei 67 % (vgl. Bemerkung Nr. 1.7.1). Im Einzelplan 14 ist der Ausnutzungsgrad seit dem Jahr 2013 (65,9 %) kontinuierlich gesunken. Das BMVg erläuterte, es habe für Auftragsvergaben bei den Betreibermodellen im Jahr 2015 nur 25,6 % der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch genommen. Bei allen übrigen Verpflichtungsermächtigungen habe der Ausnutzungsgrad 56,7 % betragen. Zum einen habe sich die Vergabe von Aufträgen für die BWI Informationstechnik GmbH (BWI IT GmbH) verzögert. Zum anderen habe das BMVg Verpflichtungsermächtigungen für die ursprünglich geplante Verlängerung des Leistungsvertrages mit der Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft mbH (LHBw) nicht in Anspruch genommen. Vielmehr habe es die privaten Anteile der Gesellschaft wegen deren wirtschaftlicher Schieflage übernommen und im Jahr 2016 einen neuen Leistungsvertrag geschlossen.

Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2017 weist einige wesentliche Veränderungen gegenüber dem Vorjahr auf:

- Die Titelansätze für die internationalen Verpflichtungen steigen um 363 Mio. Euro (37,4 %) auf 1,3 Mrd. Euro. Dies ist nach Angaben des BMVg insbesondere zurückzuführen auf
  - den verzögerten Truppenabzug aus Afghanistan bei der Mission zu Ausbildung, Beratung und Training der afghanischen Sicherheitskräfte,
  - den Einsatz gegen die Terrormiliz „Islamischer Staat“,
  - das Engagement bei der „Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen“ in Mali und
  - den Einsatz zur Rettung von Menschen in Seenot im Mittelmeer.
- Für Wehrforschung, Entwicklung und Erprobung sind im Jahr 2017 rund 351 Mio. Euro (46,9 %) mehr vorgesehen als im Jahr 2016. Das BMVg beabsichtigt, mehrere größere Entwicklungsvorhaben in Auftrag zu geben. Dazu gehören vor allem das „Taktische Luftverteidigungssystem“ und das „System Sig-

nalerfassende Luftgestützte Weiträumige Überwachung und Aufklärung".
Höhere Ausgaben als im Vorjahr sind auch für die Weiterentwicklung des Kampfflugzeugs Tornado und des Waffensystems Eurofighter vorgesehen.

- Für militärische Beschaffungen enthält der Verteidigungshaushalt 266,4 Mio. Euro mehr als im Vorjahr. Zusätzlich eingeplant sind beispielsweise 105 Mio. Euro für das Waffensystem Eurofighter, 78 Mio. Euro für Kampffahrzeuge, 41 Mio. Euro für Fernmeldematerial und 29 Mio. Euro für Munition.
- Die Ausgaben für die Bundeswehrverwaltung liegen um 263,3 Mio. Euro (6,5 %) höher als im Vorjahr. Darunter sind 159 Mio. Euro zusätzlich für IT-Ausstattung und 88 Mio. Euro für den Kauf der Geschäftsanteile der BWI IT GmbH vorgesehen.
- Für das Jahr 2017 sind Einnahmen von 412 Mio. Euro und damit 170 Mio. Euro (70,2 %) mehr als im Vorjahr veranschlagt. Diese Steigerung ist darauf zurückzuführen, dass das BMVg bei den Veräußerungserlösen den Soll-Ansatz (172,4 Mio. Euro) an die Ist-Einnahmen der Vorjahre angepasst hat. Außerdem veranschlagt es in diesem Jahr die Einnahmen aus Erstattungen im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen der Bundeswehr nicht mehr als Leertitel, sondern mit 50 Mio. Euro. Bei den Mehreinnahmen aus der Heilbehandlung Dritter beträgt der Ansatz für das Jahr 2017 nur 14,5 % der im Jahr 2015 tatsächlich erzielten Einnahmen. Ein Haushaltsvermerk eröffnet dem BMVg die Möglichkeit, Mehreinnahmen zur Deckung von Mehrausgaben beispielsweise für die zahnärztliche und ärztliche Behandlung von Soldaten sowie die Beschaffung und Erhaltung von Sanitätsgerät auszugeben. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes widerspricht die Unterveranschlagung dem Haushaltsgrundsatz, alle Einnahmen und Ausgaben vollständig zu veranschlagen.
- Im Jahr 2017 enthält der Einzelplan 14 neue Verpflichtungsermächtigungen von 23,5 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Anstieg um 37,2 % gegenüber dem Vorjahr. Die neuen Verpflichtungsermächtigungen sind vor allem für militärische Beschaffungsvorhaben und die Fortsetzung der Betreibermodelle, insbesondere mit der Heeresinstandsetzungslogistik GmbH (HIL), vorgesehen.

44.2 Ausgaben

44.2.1 Ausgabenstruktur

Das BMVg ordnet die Ausgaben des Verteidigungshaushalts vier Bereichen zu:

- Zu den Betriebsausgaben (Soll 2017: 21,6 Mrd. Euro, 59,1 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 14) zählen u. a. Ausgaben für das zivile und militärische Personal, für die Materialerhaltung, für Betriebsstoffe, Mieten und die Bewirtschaftung der Liegenschaften.
- Mit Hilfe von Gesellschaften, an denen das BMVg beteiligt ist und in Kooperationen mit der Wirtschaft deckt die Bundeswehr z. B. ihren Bedarf an IT-Dienstleistungen und an Mobilität (Betreibermodelle; Soll 2017: 1,8 Mrd. Euro, 5 %).
- Zu den verteidigungsinvestiven Ausgaben (Soll 2017: 7,3 Mrd. Euro, 19,9 %) zählen u. a. Ausgaben für militärische Beschaffungen, militärische Anlagen sowie für Forschung, Entwicklung und Erprobung.

- Die Versorgungsausgaben (Soll 2017: 5,8 Mrd. Euro, 16 %) dienen der Versorgung ehemaliger Soldatinnen und Soldaten, Beamtinnen und Beamten der Bundeswehr sowie ihrer Hinterbliebenen.

44.2.2 Betriebsausgaben

44.2.2.1 Überblick

Nachdem die Betriebsausgaben in den Jahren 2014 und 2015 nahezu stabil waren, stiegen sie im Jahr 2016 an. Ein weiterer Anstieg ist für das Jahr 2017 vorgesehen (s. Tabelle 44.2). Dies liegt vor allem an steigenden Personalausgaben (vgl. Nr. 44.2.2.2). Sie machen mehr als die Hälfte der Betriebsausgaben und rund ein Drittel der Gesamtausgaben im Einzelplan 14 aus (vgl. Nr. 44.2.2.2). Für Mietzahlungen an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) sind 2,6 Mrd. Euro veranschlagt. Dabei werden die Ausgaben aus dem Einzelplan 14 als Einnahmen der Bundesanstalt im Einzelplan 60 verbucht.

Übersicht über die Entwicklung der Betriebsausgaben im Einzelplan 14 — Tabelle 44.2

	Haushaltsjahr				
	2013 Soll	2014 Soll	2015 Soll	2016 Soll	2017 Haushalts-entwurf
Betriebsausgaben (in Mio. Euro)	19 482,1	19 475,7	19 765,7	20 422,6	21 639,0
Veränderung zum Vorjahr (in %)	*6,7*	*0,0*	*1,5*	*3,3*	*6,0*

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des BMVg zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

44.2.2.2 Personal

Personalausgaben

Die Personalausgaben werden im Jahr 2017 um 4 % gegenüber dem Vorjahr auf 11,8 Mrd. Euro ansteigen (s. Tabelle 44.3). Das BMVg begründet den Anstieg mit der Lohn- und Besoldungsanpassung im Jahr 2016.

Personalausgaben im Einzelplan 14 ohne Versorgung Tabelle 44.3

2015 Soll	2015 Ist	Abweichung Ist/Soll	2016 Soll	2017 Haushalts-entwurf	Veränderung 2016/2017
in Mio. Euro					in %
10 941,6	11 804,8	863,2	11 378,8	11 839,4	*4,0*

Quelle: Einzelplan 14. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Im Jahr 2015 gab das BMVg für Personal 863,2 Mio. Euro mehr aus als veranschlagt. Um den Mehrbedarf zu decken, nutzte es Personalverstärkungsmittel von 648,7 Mio. Euro aus dem Einzelplan 60 und Deckungsmöglichkeiten innerhalb des Einzelplans 14. Es gab beispielsweise für Arbeitnehmerentgelte 59 Mio. Euro aus, die für militärische Beschaffungen veranschlagt waren, und 49,5 Mio. Euro, die für militärische Entwicklungsvorhaben vorgesehen waren. Zur Finanzierung von Beamtinnen- und Beamten- sowie Professorinnen- und Professorenbezügen setzte es u. a. 23,6 Mio. Euro ein, die für Betriebsstoffe veranschlagt waren.

Die für die Strukturreform vorgesehenen Personalverstärkungsmittel aus dem Einzelplan 60 wurden ab dem Jahr 2016 in den Einzelplan 14 umgesetzt. Dadurch stiegen die für Personal vorgesehenen Ausgaben hier deutlich an.

Entwicklung der Personalstärke seit der Neuausrichtung der Bundeswehr im Jahr 2011

Die Eckpunkte des BMVg für die Neuausrichtung der Bundeswehr aus dem Jahr 2011 sahen vor, das militärische und zivile Personal schrittweise zu reduzieren. Außerdem sollte der Altersdurchschnitt des Personals gesenkt und die Personalstruktur angepasst werden. Ziel war es, eine einsatz-, fähigkeitsorientierte und wirtschaftliche Bundeswehr zu schaffen.

Für den militärischen Bereich schrieb das zuletzt im Jahr 2015 aktualisierte „Personalstrukturmodell 185“ eine Obergrenze von 185 000 Soldatinnen und Soldaten fest. Diese Zahl schloss 170 000 Berufs- und Zeitsoldatinnen und -soldaten sowie 12 500 freiwilligen Wehrdienst und 2 500 Reservistendienst Leistende ein. Die Bundeswehr beabsichtigte, die neue Personalstruktur bis Ende 2017 umzusetzen.

Tabelle 44.4 zeigt, dass die Zahl der Planstellen für Berufs- und Zeitsoldatinnen und -soldaten in den vergangenen fünf Jahren kontinuierlich gesunken ist und im Jahr 2016 noch bei 180 785 lag. Seit dem Jahr 2013 waren zwischen 7 und 9 % der Planstellen unbesetzt.

Besetzung der Planstellen und Stellen im Einzelplan 14 — Tabelle 44.4

	Berufs- und Zeitsoldatinnen und -soldaten			Zivile Beschäftigte		
Jahr	Soll	Ist am 1. Juni	Anteil unbesetzter Planstellen in %	Soll	Ist am 1. Juni	Anteil unbesetzter Planstellen und Stellen in %
2013	191 245	177 395	*7,2*	90 234	84 144	*6,7*
2014	187 981	172 432	*8,3*	87 515	82 501	*5,7*
2015	184 688	168 320	*8,9*	82 979	77 855	*6,2*
2016	180 785	165 725	*8,3*	80 322	75 377	*6,2*
2017	180 100	–	–	78 319	–	–

Quelle: Einzelplan 14, Haushaltspläne.

Für das zivile Personal sahen die Planungen zur Neuausrichtung der Bundeswehr zunächst vor, die Zahl der Planstellen und Stellen bis Ende des Jahres 2017 auf 55 000 abzusenken. Im Jahr 2015 wurde die Zielvorgabe auf 56 000 angehoben. Die Zahl der besetzten Planstellen und Stellen lag im Jahr 2015 noch um rund 22 000 über dieser Zielgröße. Nach Angaben des BMVg waren 14 800 der 22 000 Planstellen und Stellen mit Personal besetzt, das Altersteilzeit oder Härtefallregelungen zum Personalabbau in Anspruch nahm. Diese Planstellen und Stellen können erst mit dem Ausscheiden der Stelleninhaber abgebaut werden. Nach den Berechnungen des BMVg wird dieser Prozess noch mindestens zehn Jahre dauern. Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2017 sind noch 78 319 Planstellen und Stellen für zivile Beschäftigte vorgesehen. Der Anteil der unbesetzten Planstellen und Stellen lag in den Jahren 2013 bis 2015 bei rund 6 %.

„Trendwende Personal"

Im Mai 2016 kündigte das BMVg eine „Trendwende Personal" an. Vor dem Hintergrund neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen soll diese Trendwende dazu beitragen, „die Durchhaltefähigkeit der Bundeswehr zu erhöhen, die Robustheit zu stärken und neue Fähigkeiten aufzubauen". Beispielsweise will das BMVg einen Organisationsbereich mit einem Kommando Cyber- und Informationsraum einrichten, um der zunehmenden Gefahr von Cyber-Angriffen zu begegnen.

Als Kernbestandteil der „Trendwende Personal" will das BMVg die Zahl der militärischen Planstellen bis zum Jahr 2023 um rund 7 000 erhöhen. Soldatinnen und Soldaten sollen entweder neu eingestellt werden oder ihre Dienstzeit verlängern.

Außerdem sollen die Streitkräfte durch Umstrukturierungen um 7 400 Soldatinnen und Soldaten verstärkt werden. Im Jahr 2017 will das BMVg zunächst den Planstellenabbau stoppen. Der Haushaltsentwurf 2017 sieht noch rund 180 000 Planstellen für das militärische Personal (ohne freiwilligen Wehrdienst und Reservistendienst Leistende) vor.

Die Zielgröße der Planstellen und Stellen für die zivilen Beschäftigten soll nach den Vorstellungen des BMVg in den kommenden Jahren um rund 4 400 auf rund 60 400 steigen. Das BMVg will damit beispielsweise die logistische Unterstützung der Einsätze sicherstellen. Die neue Zielgröße ist geringer als die Zahl der vorhandenen Planstellen und Stellen. Es müssen deshalb weiterhin Planstellen und Stellen abgebaut werden, um das Ziel zu erreichen.

Das BMVg will sich eine zuverlässige Basis für die mittelfristige Personalplanung im zivilen Bereich verschaffen. Es hat die bundeseigene Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH (g.e.b.b.) mit einem Konzept zur Verbesserung der Personalplanung beim Zivilpersonal der Bundeswehr beauftragt. Die g.e.b.b. setzte nach Angaben des BMVg von August 2015 bis Juli 2016 bis zu drei Beraterinnen und Berater für das Projekt ein. Sie vergab außerdem einen Unterauftrag mit einem Volumen von rund 296 000 Euro an ein privatwirtschaftliches Beratungsunternehmen. Dieses sollte mit einem „Qualitätscheck“ die Verfahren und Daten der zivilen Personalplanung analysieren. Das Unternehmen kam u. a. zu dem Ergebnis, dass die Bundeswehr bei der zivilen Personalplanung nicht systematisch genug vorgegangen ist. Es fehle u. a. eine Zusammenfassung von Tätigkeiten mit ähnlichen Anforderungsprofilen in „Jobfamilien“. Das BMVg hat diesen Gedanken aufgegriffen und einen Auftrag mit einem Volumen von 4 Mio. Euro ausgeschrieben, mit dem die „Jobfamilien“ konzipiert und die technische Umsetzung getestet werden soll. Die Studie soll im Dezember 2016 beginnen und im Oktober 2017 abgeschlossen werden. Für das Jahr 2017 sieht der Einzelplan 14 deswegen gegenüber dem Jahr 2016 einen um 2,5 Mio. Euro erhöhten Ansatz für externe Beratungsleistungen vor.

Prüfungen des Bundesrechnungshofes zur Personalbedarfsermittlung in anderen Ressorts haben u. a. ergeben, dass bei der Beauftragung externer Berater die Behörden im Wesentlichen die gleiche Unterstützung leisten müssen wie bei einer behördeninternen Lösung. Die externen Berater beschränken sich regelmäßig auf eine planende und koordinierende Funktion, während die zeitaufwendigen Erhebungen und Auswertungen weiterhin die Behörden selbst leisten müssen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVg daher, die weiteren Grundlagen seiner Personalplanung mit den eigenen Behörden zu erarbeiten. Dies erleichtert auch die notwendige Fortschreibung der Planung.

Personaleinsatz

Erhebliche Konsequenzen für den Personalbedarf und damit auch den Verteidigungshaushalt hat die Umsetzung der EU-Arbeitszeitrichtlinie. Für das militärische Personal gilt seit dem 1. Januar 2016 außerhalb von Einsätzen oder einsatznahen Tätigkeiten eine regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit von 41 Stunden. Die wöchentliche Höchstarbeitszeit darf im Jahresdurchschnitt 48 Stunden nicht

übersteigen. Mit Hinweis auf diese neue Arbeitszeitregelung will die Bundeswehr die Bewachung ihrer Liegenschaften bis Anfang des Jahres 2017 vollständig privatisieren. Im Haushalt 2017 sind für die Absicherung von Liegenschaften 290 Mio. Euro vorgesehen. Davon sind rund 60 Mio. Euro nach Angaben des BMVg aufgrund der neuen Arbeitszeitregelung erforderlich.

Mit Hinweis auf die EU-Arbeitszeitrichtlinie plant das BMVg auch im zivilen Bereich Änderungen: Für die Bundeswehrfeuerwehr sieht der Einzelplan 14 im Jahr 2017 die Einrichtung von rund 600 neuen und die Hebung von rund 300 vorhandenen Planstellen und Stellen vor. Das BMVg führte dazu aus, so könne es den vorschriftenkonformen Brandschutz gewährleisten und dabei die Arbeitszeitvorgaben einhalten.

Militärische Personalgewinnung

Die Bundeswehr bemüht sich seit der Aussetzung der Wehrpflicht verstärkt darum, neues Personal zu gewinnen. Sie legt jährlich im Herbst fest, wie viele Nachwuchskräfte sie im Folgejahr als Soldatinnen und Soldaten auf Zeit und freiwilligen Wehrdienst Leistende gewinnen will. Grundlage sind die Vorgaben zum Personalumfang im Personalstrukturmodell 185, die im Einzelplan 14 vorgesehenen Stellen, die Zahl der vorhandenen und der aus dem Dienst ausscheidenden Soldatinnen und Soldaten. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundeswehr im Jahr 2015 ihre Zielvorgaben für die Personalgewinnung bei den Mannschaften (111 %), den Offizieren (102 %) und den Feldwebeln des Truppendienstes (106 %) erreicht hat. Bei den Feldwebeln des Fachdienstes war die Personalgewinnung weniger erfolgreich (70 %).

Organisation der Personalgewinnung

Im Jahr 2012 strukturierte das BMVg die Organisation der Personalgewinnung der Bundeswehr um. Es hob die Trennung zwischen ziviler und militärischer Personalgewinnung auf. Dazu löste es die 52 Kreiswehrersatzämter auf und führte deren Aufgaben mit den fünf Zentren für Nachwuchsgewinnung zusammen. Es entstanden 16 Karrierecenter. Zusätzlich hat das BMVg die ehemalige „Offizierbewerberprüfzentrale" zum „Assessmentcenter für Führungskräfte der Bundeswehr" umgewandelt. Die ehemals 110 militärischen Wehrdienstberatungen wandelte es in 110 Karriereberatungsbüros um und ergänzte diese um zivile Beraterinnen und Berater. Die Büros sollen Interessentinnen und Interessenten in Wohnortnähe betreuen und Erstberatungen durchführen. Das BMVg beabsichtigt, die Organisation der Personalgewinnung erneut anzupassen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVg die Aufgaben, die Geschäftsprozesse und den Personalbedarf der Personalgewinnungsorganisation analysiert, bevor es diese erneut ändert.

44.2.3 Betreibermodelle

Das BMVg bedient sich bei seiner Aufgabenerfüllung der bundeseigenen „Inhouse"-Gesellschaften BwFuhrparkService GmbH (BwFPS), HIL, LHBw und der BWI IT GmbH, die der Bund in Zukunft ebenfalls als Inhouse-Gesellschaft übernehmen wird. Hinzu kommen sonstige Kooperationen mit Industrieunternehmen, z. B. zum Chartern von Luft- oder Seetransportkapazitäten. Grund für die Entwicklung der Betreibermodelle war die Absicht des BMVg, die Fähigkeiten der Wirtschaft zu nutzen, um Serviceaufgaben in der Bundeswehr besser und wirtschaftlich zu erfüllen. Dies ist bisher nur teilweise gelungen (vgl. Bemerkungen 2015, Bundestagsdrucksache 18/6600 Nr. 46). Die Tabelle 44.5 gibt eine Übersicht über die Ausgaben für Betreibermodelle in den Jahren 2013 bis 2017.

Übersicht über die Entwicklung der Ausgaben für Betreibermodelle im Einzelplan 14 Tabelle 44.5

	Haushaltsjahr				
	2013 Soll	2014 Soll	2015 Soll	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
Betreibermodelle (in Mio. Euro)	1 617,9	1 579,9	1 657,5	1 797,8	1 843,5
Veränderung zum Vorjahr (in %)	*4,0*	*–2,3*	*4,9*	*8,5*	*2,5*

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des BMVg zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

Im Jahr 2016 stiegen die Ausgabenansätze gegenüber dem Vorjahr um 139,9 Mio. Euro (8,5 %). Um 137 Mio. Euro höhere Ausgaben sind für den Betrieb der LHBw vorgesehen. Damit will das BMVg mehr Bekleidung und persönliche Ausrüstung beschaffen, um u. a. die Lagerbestände aufzufüllen. Der Ansatz für den Betrieb des Bekleidungswesens sinkt im Jahr 2017 wieder. Insbesondere die Ausgaben für Kooperationen beim Lufttransport (31 Mio. Euro, davon 20,1 Mio. Euro für die Beteiligung am gemeinsamen strategischen Lufttransport der NATO) und für die HIL (38 Mio. Euro) sollen steigen.

44.2.4 Verteidigungsinvestive Ausgaben

Nach der BHO sind Ausgaben mit militärischem Bezug keine Investitionen, sondern konsumtive Ausgaben. Die Bundeswehr bezeichnet sie dennoch als Investitionen, um der Kategorisierung der Verteidigungsausgaben auf NATO-Ebene zu entsprechen. Der Bundesrechnungshof behält im Folgenden die bisher vom BMVg verwendete Bezeichnung „verteidigungsinvestive Ausgaben" bei.

Die verteidigungsinvestiven Ausgaben sollen im Jahr 2017 um 812,6 Mio. Euro (12,6 %) gegenüber dem Vorjahr steigen. Sie überschreiten erstmals wieder das Niveau des Jahres 2013 (vgl. Tabelle 44.6). Ursache für den Anstieg sind die ge-

planten Mehrausgaben für militärische Forschung, Entwicklung und Erprobung sowie Beschaffungen (vgl. Nr. 44.1).

Übersicht über die Entwicklung der verteidigungsinvestiven Ausgaben im Einzelplan 14 Tabelle 44.6

	Haushaltsjahr				
	2013 Soll	2014 Soll	2015 Soll	2016 Soll	2017 Haushalts-entwurf
Verteidigungsinvestive Ausgaben (in Mio. Euro)	7 120,5	6 643,8	6 075,6	6 470,2	7 282,8
Veränderung zum Vorjahr (in %)	*–3,3*	*–6,7*	*–8,6*	*6,5*	*12,6*

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des BMVg zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

44.2.5 Versorgungsausgaben

Die Versorgungsausgaben werden im Jahr 2017 mit 5,8 Mrd. Euro um rund 800 Mio. Euro (rund 15 %) höher sein als im Jahr 2013 (5 Mrd. Euro). Sie sind kontinuierlich gestiegen. Das BMVg begründet dies vor allem mit höheren Ausgaben je Versorgungsfall und einer größeren Zahl an Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern.

44.3 Ausblick

Der Finanzplan sieht bis zum Jahr 2020 einen Anstieg des Verteidigungshaushalts auf 39,2 Mrd. Euro vor, das wären 4,9 Mrd. mehr als im Jahr 2016 (vgl. Tabelle 44.7).

Übersicht über die Entwicklung des Einzelplans 14 Tabelle 44.7

	Haushaltsjahr				
	2016 Soll	2017 Haushalts-entwurf	2018 Finanzplan	2019 Finanzplan	2020 Finanzplan
Einzelplan 14 (in Mio. Euro)	34 287,85	36 611,6	36 859,8	37 850,9	39 176,5
Veränderung zum Vorjahr (in %)	*4,0*	*6,8*	*0,7*	*2,7*	*3,5*

Quelle: Einzelplan 14. Für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf; für die Jahre 2018 bis 2020: Finanzplan.

Die „Trendwende Personal“ und die „Trendwende Material“ der Bundeswehr werden sich auf den Bundeshaushalt auswirken. Nach Auffassung des BMVg werden bis zum Jahr 2030 Rüstungsinvestitionen von 130 Mrd. Euro erforderlich sein, um die Materialbeschaffung nicht mehr an einer festen Obergrenze zu orientieren, sondern flexibel an den Aufgaben der Bundeswehr. Gegenüber dem letzten Finanzplan sieht der aktuelle Finanzplan pro Jahr Ausgaben von durchschnittlich 2,5 Mrd. Euro zusätzlich vor. Dadurch entstehen nach Einschätzung des BMVg insbesondere ab dem Jahr 2019 mehr Gestaltungsspielräume für militärische Investitionen (vgl. Nr. 44.2).

Das BMVg geht davon aus, dass sich die „Trendwende Personal“ beim zivilen und militärischen Personal unterschiedlich auf die mittelfristige Finanzplanung auswirken wird. Beim zivilen Personal wirke sich die neue Zielgröße von 60 400 Planstellen und Stellen frühestens im Jahr 2027 auf die Haushaltsansätze aus, da bis dahin weiterhin Stellen abgebaut werden müssten. Beim militärischen Personal setzt der Haushalt 2017 den Planstellenabbau nicht weiter fort.

Ab dem Jahr 2017 soll ein Personalboard jährlich eine Prognose über den Personalbedarf der nächsten sieben Jahre abgeben. Vorsitzende des Personalboards sind die beamtete Staatssekretärin, der beamtete Staatssekretär und der Generalinspekteur. Das Personalboard wird von einem Empfehlungsgremium unterstützt, dem die Leitungen mehrerer Abteilungen und Stäbe angehören. Das BMVg beabsichtigt, die Ergebnisse zur mittelfristigen Personalplanung in einen jährlichen Bericht an das Parlament aufzunehmen. Mit diesem Bericht will es die Haushaltsaufstellung unterstützen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVg seine gesamte Personalbedarfsplanung mit anerkannten Methoden auf eine tragfähige Grundlage stellt.
Er empfiehlt dem BMVg, diesen Prozess mit den eigenen Behörden zu erarbeiten. Außerdem sollte es die Aufgaben, die Geschäftsprozesse und den Personalbedarf seiner Personalgewinnungsorganisation analysieren, bevor es diese erneut ändert.

45 Mangelhafte Erlös- und Kostenverteilung bei der privatärztlichen Behandlung in Bundeswehrkrankenhäusern
(Kapitel 1403 Titel 111 04)

45.0

Das BMVg hat seine Regelungen zur privatärztlichen Behandlung durch Fachärztinnen und -ärzte an Bundeswehrkrankenhäusern seit 20 Jahren nicht überarbeitet. Es ist nicht sichergestellt, dass Erlöse und Kosten zwischen dem Bund und den Ärztinnen und Ärzten sachgerecht verteilt werden. Zudem werden nachgeordnete Ärztinnen und Ärzte häufig zu gering an den Erlösen beteiligt. Mit Wissen des BMVg hat ein Bundeswehrapotheker beim Verkauf selbst hergestellter Arzneimittel an Privatpatientinnen und -patienten hohe Gewinne erzielt. Diese Gewinne standen zu einem großen Teil der Bundeswehr zu. Das BMVg hat zugesagt, seine Regelungen zu überarbeiten. Es will jedoch nicht alle Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen.

45.1

Sanitätsoffizierinnen und -offiziere erbringen privatärztliche Leistungen
Die Bundeswehr genehmigt Sanitätsoffizierinnen und -offizieren auf Antrag, als Nebentätigkeit Privatpatientinnen und -patienten im eigenen Namen und auf eigene Rechnung zu behandeln (Liquidationsberechtigte). Damit will sie qualifiziertes medizinisches Personal gewinnen und binden. In den Jahren 2012 bis 2014 gab es in den fünf Bundeswehrkrankenhäusern durchschnittlich 194 Liquidationsberechtigte. Sie rechneten in diesem Zeitraum privatärztliche Honorare von 66 Mio. Euro ab. Davon entfielen 37 Mio. Euro auf die ambulante Behandlung von Privatpatientinnen und -patienten.

Liquidationsberechtigte dürfen für ihre Nebentätigkeit das Material und die Infrastruktur der Bundeswehrkrankenhäuser nutzen. Die damit verbundenen Kosten müssen sie der Bundeswehr erstatten. Nachgeordnete Ärztinnen und Ärzte unterstützen sie bei der Nebentätigkeit. Dafür steht den nachgeordneten Ärztinnen und Ärzten eine Vergütung zu.

Die Liquidationsberechtigten müssen der Bundeswehr ihre Erlöse aus der Nebentätigkeit anzeigen. Damit die Nebentätigkeit dienstliche Interessen nicht beeinträchtigt, unterliegt sie gesetzlichen Obergrenzen. So darf der Zusatzverdienst 40 % des Jahresgehaltes und der wöchentliche Zeitaufwand acht Stunden nicht überschreiten. Hiervon kann die Bundeswehr nach einer Einzelfallprüfung Ausnahmen zulassen.

Die Regelungen der Bundeswehr zu Nebentätigkeiten von Sanitätsoffizierinnen und -offizieren sind seit 20 Jahren unverändert. Der Bundesrechnungshof prüfte die Abrechnung ambulanter Leistungen für Privatpatientinnen und -patienten in Bundeswehrkrankenhäusern. Dabei stellte er fest:

Liquidationsberechtigte überschreiten Obergrenzen
Die Bundeswehr prüfte nicht, ob Liquidationsberechtigte die Obergrenzen überschritten. In einem Bundeswehrkrankenhaus überschritt mehr als die Hälfte der Liquidationsberechtigten die Obergrenze für den Zusatzverdienst. In der Spitze erzielten sie jährlich Zusatzverdienste, die mehr als doppelt so hoch waren wie ihr Jahresgehalt. Die Bundeswehr ist auf die Angaben der Liquidationsberechtigten angewiesen, um zu wissen, wie viele Privatpatientinnen und -patienten diese ambulant behandeln. Obwohl die Liquidationsberechtigten in allen Bundeswehrkrankenhäusern bis zu 40 privatärztliche Behandlungstermine pro Woche wahrnahmen, bezifferten sie den wöchentlichen Behandlungsaufwand ausnahmslos mit bis zu acht Stunden. Aus den gemeldeten Erlösen und Wochenstunden ergeben sich rechnerisch Stundenverdienste von bis zu 3 400 Euro.

Krankenhäuser können Sachkosten nicht ermitteln
Die Bundeswehrkrankenhäuser verfügen in ihren Laboren über modernste Medizintechnik. Untersuchungen finden dort rund um die Uhr und unabhängig davon statt, ob es sich um stationäre oder ambulante Patientinnen und Patienten handelt. Die Liquidationsberechtigten dürfen die Geräte für ihre Nebentätigkeit nutzen. Die Kostenerstattung berechnen die Bundeswehrkrankenhäuser nach zwei 20 Jahre alten Methoden: Bei stationären Privatpatientinnen und -patienten beträgt sie pauschal 40 % des privatärztlichen Honorars. Bei ambulant Behandelten ist es der oft weit niedrigere Sachkostenanteil nach dem „Normaltarif der Deutschen Krankenhausgesellschaft“. Zwar beschäftigt sich die Bundeswehr seit zehn Jahren mit der Einführung eines betriebswirtschaftlichen Controllings in den Bundeswehrkrankenhäusern. Die tatsächlichen Kosten können die Bundeswehrkrankenhäuser aber bis heute nicht ermitteln.

Unterschiedliche Vergütung für nachgeordnete Ärztinnen und Ärzte
Unterstützen nachgeordnete Ärztinnen und Ärzte die Liquidationsberechtigten, steht ihnen nach dem ärztlichen Berufsrecht eine angemessene Vergütung zu. Ausdrückliche Regelungen zu ihrer Höhe gibt es nicht. Einige Liquidationsberechtigte vereinbarten mit allen nachgeordneten Ärztinnen und Ärzten feste prozentuale Beteiligungen und legten ihre Einnahmen offen. Andere entschieden alleine über die Höhe der Vergütung und den Kreis der begünstigten Ärztinnen und Ärzte. Die Liquidationsberechtigten behielten in diesen Fällen zwischen 40 und 90 % der Einnahmen. Durchschnittlich waren es 60 %. Einige nachgeordnete Ärztinnen und Ärzte erhielten überhaupt keine Vergütung, andere sporadische Einmalzahlungen oder kleinere Sachgeschenke, z. B. einen Bildband über die Mosel.

Apotheker nutzt Einkaufspreise der Bundeswehr
Zum Hauptamt von Bundeswehrapothekerinnen und Bundeswehrapothekern gehört auch der Einkauf bei Pharmaindustrie und Großhändlern. Ein liquidationsberechtigter Bundeswehrapotheker stellte für krebskranke Privatpatientinnen und

-patienten Arzneimittel her. Er gab sie zu Preisen ab, wie sie auch zivile Krankenhausapotheken verlangen. Der Bundeswehr erstattete der Apotheker die deutlich niedrigeren Einkaufspreise der verwendeten Wirkstoffe. Die Differenz zwischen dem Einkaufspreis der Wirkstoffe und dem bis zu 35 Mal höheren Verkaufspreis der Arzneimittel behielt er ein. In fünf Jahren erzielte der Bundeswehrapotheker so ein Zusatzeinkommen von rund einer halben Million Euro. Das BMVg kannte diese Abrechnungspraxis seit dem Jahr 2010.

45.2

Dass die Bundeswehr qualifiziertes medizinisches Personal gewinnen und halten möchte, ist für den Bundesrechnungshof nachvollziehbar. Er hat aber kritisiert, dass das BMVg die Regelungen für Liquidationsberechtigte seit 20 Jahren nicht überarbeitet hat. Sie werden den Kostenstrukturen der heutigen hoch technisierten Medizin nicht mehr gerecht. Wegen der Meldepflichten der Liquidationsberechtigten hätten dem BMVg Sachverhalte, wie sie der Bundesrechnungshof jetzt festgestellt hat, seit langem bekannt sein müssen. Gleichwohl fiel dem BMVg z. B. das Missverhältnis zwischen gemeldeten Erlösen und Arbeitsstunden nicht auf. Schwerer noch wiegt, dass die Bundeswehr Einzelfallprüfungen selbst dann unterließ, wenn sie aufgrund gesetzlicher Regelungen angezeigt waren. Dies gilt insbesondere bei der Überschreitung von Obergrenzen für den Zusatzverdienst und den zeitlichen Aufwand.

Die Liquidationsberechtigten kamen ihrer berufsrechtlichen Verantwortung häufig nicht nach. Als vorgesetzte Soldatinnen und Soldaten sind sie zudem dem Leitbild der Bundeswehr zur Inneren Führung verpflichtet. Der Bundesrechnungshof hat klare Regelungen für eine angemessene Vergütung der nachgeordneten Ärztinnen und Ärzte angemahnt.

Der Bundesrechnungshof hat die bei der Arzneimittelherstellung erzielten Gewinne des Apothekers beanstandet. Soweit sie auf dem niedrigen Einkaufspreis der Wirkstoffe beruhten, standen sie nicht dem Apotheker persönlich, sondern der Bundeswehr als Großabnehmer zu. Die zur Liquidation berechtigende Leistung des Apothekers beschränkte sich auf das Mischen der Wirkstoffe. Neben dem Einkauf der selbst verarbeiteten Wirkstoffe verantworten Bundeswehrapothekerinnen und Bundeswehrapotheker auch den Einkauf pharmazeutischer Produkte. Hierdurch mögliche Interessenskonflikte hat der Bundesrechnungshof unter dem Gesichtspunkt der Korruptionsprävention für bedenklich gehalten.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg empfohlen, die Regelungen für Liquidationsberechtigte zu überarbeiten. Regelungsbedarf hat er insbesondere für die Fälle gesehen, in denen die Obergrenzen für den Zusatzverdienst oder den zeitlichen Aufwand überschritten werden. Der Bundesrechnungshof hält bessere Kontrollmöglichkeiten, etwa die elektronische Erfassung aller Privatpatientinnen und -patienten im Krankenhausinformationssystem, für notwendig. Die Bundeswehr sollte die seit Langem geplante Kosten- und Leistungsrechnung zügig einführen, damit Liquidationsberechtige bei Nutzung von Krankenhauseinrichtungen die tat-

sächlichen Kosten erstatten. Das BMVg sollte außerdem dafür sorgen, dass Liquidationsberechtigte unterstützendes Personal angemessen vergüten. Weiterhin sollte es verhindern, dass Bundeswehrapothekerinnen und -apotheker in ihrer Nebentätigkeit von den der Bundeswehr eingeräumten niedrigen Einkaufspreisen profitieren.

45.3

Das BMVg hat die Sachverhalte bestätigt und eingeräumt, dass die Regelungen für Liquidationsberechtigte überarbeitungsbedürftig sind. Eine Arbeitsgruppe ermittle derzeit den Änderungsbedarf und beziehe die Vorschläge des Bundesrechnungshofes ein. Zugleich hat das BMVg darauf verwiesen, dass es Sache der Disziplinarvorgesetzten in den Bundeswehrkrankenhäusern sei, die Verdienst- und Zeitobergrenzen bei Nebentätigkeiten zu kontrollieren. Es werde darauf hinwirken, dass diese ihre Dienstaufsicht über die Nebentätigkeiten wieder mehr beachten. Es sehe hingegen keinen Anlass, zu Kontrollzwecken alle Privatpatientinnen und -patienten in das Krankenhausinformationssystem aufzunehmen. Dies sei zudem rechtlich bedenklich, weil nicht alle Privatpatientinnen und -patienten ein Vertragsverhältnis mit dem Bundeswehrkrankenhaus hätten.

Für die Kostenerstattung will das BMVg weiterhin an allgemeinen Pauschalen festhalten. Es sei nicht zwingend nachvollziehbar, dass die bisherigen Abrechnungsgrundlagen nicht den verfolgten Zweck erreicht hätten. So erbringe die Labormedizin schon immer medizinische Leistungen auf Grundlage eines erheblichen Einsatzes von Medizintechnik. Gleichwohl hat das BMVg zugesagt, die Abrechnungsgrundlagen zu überprüfen. Selbst bei Beibehaltung von Pauschalen seien andere Kostenerstattungssätze grundsätzlich denkbar. Zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung hat das BMVg darauf verwiesen, dass es ein an das Krankenhausinformationssystem gekoppeltes Rechnungswesen gebe.

Das BMVg hält es zwar nicht für seine Aufgabe, eine angemessene Entlohnung der nachgeordneten Ärztinnen und Ärzte sicherzustellen. Sie würden aufgrund privatrechtlicher Vereinbarungen mit den Liquidationsberechtigten tätig. Deshalb liege es in ihrer eigenen Verantwortung, angemessen entlohnt zu werden. Gleichwohl will das BMVg prüfen, ob es diese Vergütungen stärker beobachten sollte.

Zum Nebenverdienst des Apothekers hat das BMVg mitgeteilt, es beabsichtige den Sachverhalt künftig so zu regeln, dass die vorgefundene Konstellation nicht mehr entstehen könne. Dem Bundeshaushalt seien aber keine Einnahmen entgangen, weil der Apotheker die Materialkosten erstattet habe. Dass er durch die Unterschiede zwischen Einkaufs- und Verkaufspreisen einen erheblichen Erlös erzielte, möge nicht sachgerecht erscheinen. Es gebe aber keine Regelung, die die Auffassung des Bundesrechnungshofes stütze, dass diese Handelsspanne der Bundeswehr zustehe.

45.4

Den Bundesrechnungshof überzeugen die Argumente des BMVg nicht. Es will zwar die Regelungen für Liquidationsberechtigte überarbeiten, dabei aber wesentliche Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht umsetzen.

Im ambulanten Bereich können die Bundeswehrkrankenhäuser die Angaben der Liquidationsberechtigten zu deren Patientenzahlen nicht überprüfen. Das BMVg sollte darauf hinwirken, dass die Bundeswehr das Krankenhausinformationssystem hierfür rechtskonform nutzen kann. Bei Überschreitung der Verdienstobergrenzen sollte es Einzelfallregelungen treffen.

Pauschalen für die Kostenerstattung sollten sich stärker an den tatsächlichen Kosten orientieren. Dafür müssen die Bundeswehrkrankenhäuser über die erforderlichen betriebswirtschaftlichen Instrumente, z. B. eine Kosten- und Leistungsrechnung, verfügen. Der Hinweis des BMVg auf ein vorhandenes Rechnungswesen lässt offen, ob dies der Fall ist.

Der Bundesrechnungshof unterstreicht seine Forderung, dass das BMVg klare Regelungen für eine angemessene Vergütung der nachgeordneten Ärztinnen und Ärzte schaffen sollte. Das BMVg verkennt, dass die Liquidationsberechtigten überwiegend Führungskräfte und häufig direkte Vorgesetzte der nachgeordneten Ärztinnen und Ärzte sind. Schon aus Fürsorgegründen sollte das BMVg dem Anschein entgegenwirken, dass nachgeordnetes Personal in dieser Situation benachteiligt wird. Regelungsbedarf sieht der Bundesrechnungshof auch deshalb, weil nachgeordnete Ärztinnen und Ärzte die Liquidationsberechtigten während der regulären Dienstzeit unterstützen.

Die Auffassung des BMVg, Apothekerinnen und Apotheker dürften durch Unterschiede zwischen Einkaufs- und Verkaufspreisen Gewinne für sich erwirtschaften, ist nicht nachzuvollziehen. Die niedrigen Einkaufspreise ergeben sich daraus, dass die Bundeswehr am Markt als Großkunde auftritt. Gewinne aufgrund dieser Preisvorteile stehen deshalb dem Bund zu.

46 Bundesministerium der Verteidigung ließ Einsparpotenzial von 2 Mio. Euro bei einer Baumaßnahme ungenutzt
(Kapitel 1408 Titel 558 11)

46.0

Das BMVg wird in den nächsten Jahren mehrere Dienst- und Ausbildungsgebäude errichten. Bei einem dieser Neubauten hätte das BMVg Kosten von mindestens 2 Mio. Euro vermeiden können, wenn es insbesondere auf unnötige Balkone verzichtet hätte. Es rechtfertigte seine Entscheidung mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die jedoch mangelhaft war. Diese Baumaßnahme darf deshalb keine Referenz für weitere Dienst- und Ausbildungsgebäude des BMVg sein. Das BMVg muss künftig alle Möglichkeiten einer wirtschaftlichen und sparsamen Planung nutzen.

46.1

Bundesrechnungshof kritisierte Neubau eines Dienst- und Ausbildungsgebäudes
Das BMVg beabsichtigt, 37 Dienst- und Ausbildungsgebäude mit einem Investitionsvolumen von 700 Mio. Euro bis zum Jahr 2027 zu errichten. Für den Neubau eines Lehrsaal- und Dienstgebäudes in Bayern genehmigte es voraussichtliche Ausgaben von 48 Mio. Euro. Nach den haushaltsrechtlichen Regelungen muss das BMVg dafür u. a. die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme sowie die später entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen nachweisen.

Die Bauverwaltung plante die Fassade mit großflächigen, nicht zu öffnenden Fenstern und außenliegendem, elektrisch betriebenem Sonnen- und Blendschutz. Insgesamt sah sie die Hälfte der Fassaden als Glasflächen vor. Diese sollten von umlaufenden Balkonen aus gereinigt werden.

Der Bundesrechnungshof kritisierte diese Planung als unwirtschaftlich. Das BMVg hätte die Kosten um bis zu 4 Mio. Euro verringern können. Dafür hätte es die Glasflächen reduzieren und mit mehr zu öffnenden Fenstern ausstatten müssen. Die Balkone wären somit nicht erforderlich gewesen. Der Bundesrechnungshof forderte das BMVg im Jahr 2014 auf, die geplante Fassade zu ändern, um das Einsparpotenzial zu nutzen.

Nachträgliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
Das BMVg erkannte die Kritik des Bundesrechnungshofes grundsätzlich an und sperrte zunächst einen Betrag von 4 Mio. Euro. Es ließ die Bauverwaltung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Fassade nachholen. Im Ergebnis verkleinerte die Bauverwaltung u. a. die Glasfläche und sparte damit 2 Mio. Euro ein.

Außerdem änderte sie den Sonnen- und Blendschutz, indem sie nun anstelle des elektrisch betriebenen einen feststehenden Sonnenschutz plante. Auf die Balkone verzichtete sie nicht. Auf Grundlage der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und der geänderten Planung gab das BMVg die gesperrten Mittel im Februar 2015 frei.

Der Bundesrechnungshof prüfte im September 2015 die geänderte Planung und die zugrunde liegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Er stellte fest, dass die Bauverwaltung darin Investitions- und Lebenszykluskosten zum Teil unzutreffend oder überhaupt nicht in Ansatz gebracht hatte. Beispielsweise fehlten die Kosten für den Einbau des geänderten Sonnenschutzes und für die Wartung der Balkone. Für eine nicht favorisierte Variante hatte die Bauverwaltung regelmäßige Reinigungskosten höher angesetzt, als es der entsprechende Leitfaden vorsah.

46.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMVg die gesperrten Mittel in voller Höhe freigab. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat er als mangelhaft und daher nicht belastbar kritisiert. Dies hätte dem BMVg bei sorgfältiger Prüfung auffallen müssen.

So hätte das BMVg die Glasflächen weiter reduzieren und mehr zu öffnende Fenster vorsehen können. Dadurch hätten sich alle Fenster von innen reinigen lassen und die Balkone wären entbehrlich. Das BMVg hätte so mindestens weitere 2 Mio. Euro einsparen und damit das aufgezeigte Einsparpotenzial von insgesamt 4 Mio. Euro erreichen können.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVg aufgefordert, die Frage der Wirtschaftlichkeit bei der Baumaßnahme stärker zu beachten. Dabei sollte es weitere Einsparmöglichkeiten bei der Fassadenausführung nutzen und Investitions- und Lebenszykluskosten vollständig berücksichtigen. Es muss künftig seine Baumaßnahmen stärker an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausrichten.

46.3

Das BMVg hat erwidert, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei nicht zu beanstanden. Geringfügige Änderungen würden zu keinem grundsätzlich anderen Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führen. Daher befürworte es die Balkone weiterhin. Das BMVg hat vorgetragen, diese dienten vorrangig der Verschattung als feststehender Sonnenschutz. Der elektrisch betriebene Sonnen- und Blendschutz sei deswegen nicht mehr nötig. Zudem habe die Bauverwaltung die Glasfläche der Fassade reduziert. Weiter wolle das BMVg die Glasfläche jedoch nicht verkleinern, damit die Räume noch ausreichend belichtet würden. Damit sei es den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Die Entwurfsplanung der Bauverwaltung halte die vom BMVg festgesetzte Kostenobergrenze ein. Im März 2016 habe die Bauverwaltung die Rohbauarbeiten in Auftrag gegeben.

46.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Die geplante Fassade ist unwirtschaftlich. Auch das neu vorgebrachte Argument, die Balkone dienten als feststehender Sonnenschutz und ersetzten den elektrisch betriebenen Sonnen- und Blendschutz an den Fenstern, überzeugt nicht. Es ist zu erwarten, dass selbst mit Balkonen und dem geänderten Sonnenschutz ein weiterer Sonnen- und Blendschutz an den Fenstern erforderlich wird. Für widersprüchlich hält der Bundesrechnungshof auch die Argumentation des BMVg, die beanstandeten Balkone seien zur Verschattung der Räume notwendig. Denn zugleich hat es kleinere Glasflächen abgelehnt, da ansonsten die Räume nicht mehr ausreichend belichtet würden.

Der Bundesrechnungshof weist insbesondere darauf hin, dass der Neubau dieses Lehrsaal- und Dienstgebäudes deshalb keine Referenz für künftige Dienst- und Ausbildungsgebäude des BMVg sein darf. Er erwartet, dass das BMVg bei Baumaßnahmen künftig bereits in der Planungsphase umfassend auf eine wirtschaftliche und sparsame Ausführung achtet. Dabei hat es Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sorgfältig zu prüfen und Investitions- und Lebenszykluskosten vollständig zu berücksichtigen.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG)

(Einzelplan 15)

47 Entwicklung des Einzelplans 15

47.1 Überblick

Das BMG hat die Aufgabe, die Leistungsfähigkeit der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung sicherzustellen und deren rechtliche Rahmenbedingungen zu gestalten. Es bezuschusst über den Gesundheitsfonds die Krankenkassen als Träger der Gesetzlichen Krankenversicherung. Regelungskompetenzen hat es auch bei den Heilberufen, Apotheken, Arzneimitteln, Medizinprodukten, Betäubungsmitteln sowie beim Infektions- und Gesundheitsschutz und der Krankheitsbekämpfung. Beim BMG angesiedelt sind außerdem die beiden Geschäftsstellen der Drogenbeauftragten der Bundesregierung sowie des Beauftragten für die Belange der Patientinnen und Patienten sowie Bevollmächtigten für Pflege.

Die Gesamtausgaben im Einzelplan 15 beliefen sich im Haushaltsjahr 2015 auf 12,1 Mrd. Euro – dies entspricht 3,9 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Davon entfiel mit 11,5 Mrd. Euro der überwiegende Anteil auf Zahlungen an den Gesundheitsfonds. Die Einnahmen betrugen 125,7 Mio. Euro und stammten vor allem aus Gebühren für die Zulassung und Prüfung von Arzneimitteln und Medizinprodukten.

Eine Übersicht über den Einzelplan 15 gibt Tabelle 47.1.

Übersicht über den Einzelplan 15
Bundesministerium für Gesundheit

Tabelle 47.1

	2015 Soll	2015 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2016 Soll	2017 Haushalts-entwurf	Verände-rung 2016/2017[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	12 066,9	12 072,1	5,2	14 572,9	15 096,1	+3,6
darunter:						
▪ Gesetzliche Krankenversicherung	11 500,1	11 500,1	0	14 000,1	14 500,3	+3,6
▪ Pflegevorsorge und soziale Sicherung	58,4	39,9	–18,5	49,3	59,1	+19,9
▪ Prävention und Gesundheits-verbände	40,7	39,8	–0,9	44,7	45,5	+1,7
▪ Forschungsvorhaben und -einrichtungen	79,2	71,9	–7,2	73,6	80,7	+9,7
▪ Internationales Gesundheits-wesen	28,8	31,8	3,0	35,0	37,3	+6,6
▪ Bundesministerium (einschließ-lich Öffentlichkeitsarbeit)	59,9	63,4	3,5	67,9	66,8	–1,6
Einnahmen des Einzelplans	107,0	125,7	18,7	110,9	99,2	–10,6
darunter:						
▪ Gebühren (Arzneimittel und Medizinprodukte)	100,8	92,0	-8,8	104,6	92,6	–11,5
▪ Sponsoring	0	15,1	15,1	0	0	0
Verpflichtungsermächtigungen	75,5[c]	51,8	–23,7	69,9	69,5	–0,6
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	2 058	1978[d, e]	-80	2 167[f]	2 204	+1,7

Erläuterungen:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
d Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.
e Ohne außerhalb der Stellenpläne geführtes wissenschaftsnahes Personal (Ist-Besetzung am 1. Juni 2015: 599).
f Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 2 024 Planstellen/Stellen (ohne außerhalb der Stellenpläne geführtes wissenschaftsnahes Personal (Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 624).
Quelle: Einzelplan 15. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Der Geschäftsbereich des BMG umfasst fünf nachgeordnete Stellen, vgl. Tabelle 47.2. Während das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) und das Paul-Ehrlich-Institut (PEI) Arzneimittel, Medizinprodukte, Impfstoffe und Sera prüfen, zulassen und überwachen, betreibt das Deutsche Institut für Medizinische Dokumentation und Information (DIMDI) medizinische Datenbanken. Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) informiert die Öffentlichkeit über Themen der Gesundheitsvorsorge und die Risiken von Drogenmissbrauch und Suchterkrankungen. Das Robert Koch-Institut (RKI) widmet sich

besonders der Gesundheitsberichterstattung sowie der Erforschung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und feiert im Jahr 2016 sein 125-jähriges Bestehen.

Über die Einnahmen und Ausgaben sowie die Personalsituation des BMG und seines Geschäftsbereiches informiert die Tabelle 47.2.

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit — Tabelle 47.2

	Einnahmen 2015 (Ist)	Ausgaben 2015 (Ist)	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2015[a]	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2016[a]
	in Mio. Euro			
Bundesministerium für Gesundheit	0,2	58,3	526	554
Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung	1,2	14,8	100	104
Deutsches Institut für Medizinische Dokumentation und Information	1,4	12,5	98	99
Paul-Ehrlich-Institut	25,8	75,5	458	449
Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte	76,6	77,3	795	819
Robert Koch-Institut	3,9	109,4	600	623

Erläuterung:
a Einschließlich wissenschaftsnahem Personal außerhalb des Stellenplans (Titel 428 02).
Quelle: Einzelplan 15: Haushaltsrechnung für das Jahr 2015, Haushaltsplan für das Jahr 2016, Gesetzentwurf zum Haushaltsplan 2017.

47.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Zahlungen an den Gesundheitsfonds machten mit 95,3 % der Gesamtausgaben auch im Jahr 2015 den größten Posten des Einzelplans 15 aus. Weitere Ausgabenblöcke bildeten die Pflegevorsorge, die Förderung der gesundheitlichen Prävention, die Ressortforschung sowie die Ausgaben für internationale Aufgaben.

47.3 Wesentliche Ausgaben

47.3.1 Gesundheitsfonds

Zum 1. Januar 2016 gab es 118 Krankenkassen als Träger der Gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenkassen). In ihnen waren 71 Millionen Menschen versichert, davon etwa 85 % bei den 20 größten Krankenkassen. Die Krankenkassen werden über Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds sowie ggf. über Zusatzbei-

träge der Mitglieder finanziert. Der Bund zahlt seit dem Jahr 2004 Zuschüsse aus Steuermitteln, um die Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen pauschal abzugelten.

47.3.1.1 Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds

Der Bundeszuschuss betrug für das Jahr 2015 11,5 Mrd. Euro. Für das Jahr 2016 wird ein Bundeszuschuss von 14 Mrd. Euro und ab dem Jahr 2017 jährlich von 14,5 Mrd. Euro geleistet werden.

47.3.1.2 Finanzielle Lage des Gesundheitsfonds

Der Gesundheitsfonds überwies im Jahr 2015 an die Krankenkassen 198,3 Mrd. Euro (ohne landwirtschaftliche Krankenkasse und ohne Zahlungen aus dem Einkommensausgleich), d. h. die Verteilung der Zusatzbeiträge an die Krankenkassen. Er nahm im Jahr 2015 196 Mrd. Euro aus den Beiträgen und dem Bundeszuschuss – ohne Berücksichtigung von Zusatzbeiträgen – ein. Das Defizit des Gesundheitsfonds betrug im Jahr 2015 2,3 Mrd. Euro nach 1,1 Mrd. Euro im Jahr 2014. Ursache war in beiden Jahren die Absenkung des Bundeszuschusses. Die Defizite wurden durch eine Entnahme aus der Liquiditätsreserve des Fonds ausgeglichen. Die Ausgaben für Zahlungen aus dem Einkommensausgleich überstiegen die an den Gesundheitsfonds gezahlten Zusatzbeiträge um 0,1 Mrd. Euro.

Für das Jahr 2016 geht der Schätzerkreis von einem ausgeglichenen Ergebnis des Gesundheitsfonds aus: Er veranschlagt Einnahmen von 206,2 Mrd. Euro und Zuweisungen an die Krankenkassen in gleicher Höhe. Aus der Liquiditätsreserve sind Zuführungen von 0,25 Mrd. Euro an den Struktur- und Investitionsfonds vorgesehen. Die Liquiditätsreserve wird zum Ende des Jahres 2016 im Vergleich zum Ende des Jahres 2015 nahezu unverändert rund 9,8 Mrd. Euro betragen.

Die Zuweisungen an die Krankenkassen werden im Jahr 2016 nicht ausreichen, um deren voraussichtliche Ausgaben (rund 220,6 Mrd. Euro) zu decken. Die Finanzierungslücke beträgt rund 14,4 Mrd. Euro. Um diese zu decken müssen alle Krankenkassen einen durchschnittlichen Zusatzbeitragssatz von 1,1 % erheben. Diesen Wert hat auch das BMG festgestellt und bekannt gegeben.

47.3.1.3 Finanzreserven der Krankenkassen

Die Krankenkassen erzielten im Jahr 2015 Einnahmen von insgesamt 212,4 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben von 213,5 Mrd. Euro gegenüber. Das Defizit von 1,1 Mrd. Euro liegt um 0,2 Mrd. Euro unter dem Wert des Vorjahres.

Die Krankenkassen sind gesetzlich verpflichtet, eine Rücklage zu bilden, um ihre Leistungsfähigkeit sicherzustellen. Die Rücklage muss mindestens ein Viertel einer durchschnittlichen Monatsausgabe betragen (2015 rund 4,4 Mrd. Euro, 2016 rund 4,6 Mrd. Euro). Zum Ende des Jahres 2015 betrugen die Finanzreserven (Betriebsmittel und Rücklagen) aller Krankenkassen 14,5 Mrd. Euro. Die Krankenkassen bauten ihre Finanzreserven zum Ende des Jahres 2015 damit um 1,1 Mrd. Euro gegenüber dem Jahr 2014 ab. Die Finanzreserven entsprechen etwa 80 % (2014 etwa 90 %) einer durchschnittlichen Monatsausgabe aller Krankenkassen. Damit sind die Krankenkassen aktuell finanziell gut ausgestattet.

47.3.1.4 Voraussichtliche Entwicklung

Bei etwa gleich bleibenden Einnahmeentwicklungen des Gesundheitsfonds und stabilen Ausgabezuwächsen bei den Krankenkassen ist auch für das Jahr 2017 mit einem erneuten Anstieg des durchschnittlichen Zusatzbeitrags zu rechnen. Damit wird der durchschnittlich vom Mitglied einer Krankenkasse zu entrichtende Betrag auf mindestens 8,5 % (Arbeitgeber 7,3 %) steigen. Im Jahr 2016 weichen die insgesamt zu zahlenden Beiträge je nach Krankenkasse um bis zu 1,9 Prozentpunkte voneinander ab (zwischen 14,6 % und 16,5 %). Die Differenz wird aufgrund der unterschiedlichen finanziellen Lage bei den einzelnen Krankenkassen noch zunehmen.

Aufgrund des demographischen Wandels und des medizinisch-technischen Fortschritts ist davon auszugehen, dass die Ausgaben der Krankenkassen tendenziell weiterhin stärker steigen werden als die Einnahmen. Auf die Krankenkassen werden durch die bereits wirkenden oder vorgesehenen gesetzlichen Änderungen weitere finanzielle Belastungen zukommen. Daher werden die Zusatzbeiträge bei den meisten Krankenkassen ansteigen müssen, um größer werdende Finanzierungslücken zu schließen.

47.3.1.5 Wesentliche Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes

In seinen Bemerkungen 2015 hat der Bundesrechnungshof beanstandet, dass das Bundesversicherungsamt als Aufsichtsbehörde nicht eingegriffen hat, als eine Arbeitsgemeinschaft in eine existenzbedrohende wirtschaftliche Schieflage geraten war. Das Bundesversicherungsamt hatte weder die Verwendung treuhänderisch verwalteten Vermögens für den laufenden Geschäftsbetrieb bemängelt, noch die Arbeitsgemeinschaft aufgefordert, einen Insolvenzantrag zu stellen.

Ein Prüfungsschwerpunkt des Bundesrechnungshofes war die Hilfsmittelversorgung der Versicherten der Krankenkassen. Die Leistungserbringer müssen wegen der besonderen Verantwortung, die sie für die Versorgung der Versicherten mit Hilfsmitteln tragen, besonders qualifiziert sein. Ihre Eignung wird deshalb in einem bestimmten Qualifizierungsverfahren geprüft. Der Bundesrechnungshof hat dabei schwere Mängel festgestellt. Es gibt eine unzulässige Verquickung von Geschäftsinteressen der Leistungserbringer mit den Stellen, die das Qualifizierungsverfahren durchführen. Weiterhin hat er beanstandet, dass die Qualität der verabreichten Hilfsmittel von der Höhe der Zuzahlungen der Versicherten abhängt, da zahlreiche Krankenkassen Versorgungsverträge für Hilfsmittel abgeschlossen haben, für die sie Beträge unterhalb bestehender Festbeträge vergüten. Die Unterversorgung mit Hilfsmitteln kann durch Folgeerkrankungen bei den Versicherten bei den Krankenkassen langfristig zu finanziellen Mehrbelastungen führen.

47.3.2 Pflegevorsorge und sonstige soziale Sicherung

Größter Posten dieses Ausgabenbereichs ist der Zuschuss, mit dem der Bund den Abschluss privater Pflegevorsorgeversicherungen fördert. Seit dem Jahr 2014

können Versicherte der sozialen Pflegeversicherung eine Zulage von 60 Euro jährlich zu ihrer Prämie für eine Pflege-Zusatzversicherung erhalten. Die Ist-Ausgaben hierfür lagen im Jahr 2015 bei 29,5 Mio. Euro und damit 16 Mio. Euro unter dem Soll-Ansatz. Inzwischen lassen sich die Fallzahlen besser prognostizieren. Das BMG rechnet aktuell mit etwa 120 000 Neu-Abschlüssen pro Jahr. Nach 39 Mio. Euro für das Jahr 2016 sind im Jahr 2017 Ausgaben von 45,8 Mio. Euro geplant.

Im Jahr 2017 will das BMG der Stiftung „Humanitäre Hilfe für durch Blutprodukte HIV-infizierte Personen" erneut 2 Mio. Euro gewähren. Die Stiftung wurde im Jahr 1995 gegründet und gewährt Personen, die sich infolge des Blutprodukteskandals der frühen 1980er-Jahre mit HIV infiziert hatten, und deren Angehörigen finanzielle Hilfen. Sie hatte zuletzt im Jahr 2014 vom Bund 10 Mio. Euro erhalten. Der künftige Finanzbedarf der Stiftung liegt aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung der betroffenen Personen nach einem von der Stiftung beauftragten und vom BMG finanzierten Gutachten weit höher. Das BMG bemüht sich weiter, in Gesprächen mit den Ländern und Privaten die Möglichkeiten weiterer Zustiftungen auszuloten.

Die Bundesregierung hat die Errichtung eines Transplantationsregisters initiiert. Hier sollen künftig zentral alle Daten zu Spenderorganen, den spendenden und den empfangenden Personen gespeichert werden. Auch sollen Daten zu dem Vermittlungsverfahren, der Transplantation sowie der Behandlung und Nachsorge erfasst werden. Ziele sind vor allem eine größere Transparenz, die auch die Bereitschaft zur Organspende erhöhen soll, und die Qualitätssicherung in der transplantationsmedizinischen Versorgung. Die Kosten für das Register tragen die Gesetzlichen Krankenkassen. Im Einzelplan 15 sind Mittel für begleitende Projekte während der Anschubphase eingestellt. Die Ausgaben im Jahr 2015 betrugen 100 000 Euro, für die Jahre 2016 und 2017 sind jeweils 0,5 Mio. Euro vorgesehen.

47.3.3 Prävention und Gesundheitsverbände

Der Ausgabenbereich umfasst vor allem die gesundheitliche Aufklärung der Bevölkerung sowie die Aufklärung über sexuell übertragbare Krankheiten und den Drogen- und Suchtmittelmissbrauch. Ein weiterer Schwerpunkt ist das Thema Organspende. Das BMG fördert die gesundheitliche Prävention durch Informationskampagnen, die vor allem die BZgA durchführt, und durch die finanzielle Förderung von Selbsthilfe-Verbänden und Projekten. So sollen im Jahr 2017 wie im Jahr zuvor wieder 3 Mio. Euro für die bessere Bekämpfung des Diabetes mellitus zur Verfügung stehen.

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen des Jahres 2015 über Beanstandungen bei der Gewährung von Zuwendungen der BZgA an einen Dachverband für Präventionsarbeit und Gesundheitsförderung (Verein) berichtet. Über viele Jahre hatte die BZgA die Verwendungsnachweise des Vereins nicht oder nicht rechtzeitig geprüft. Zudem hatte sie die Finanzkraft und Einnahmesituation des Vereins nicht berücksichtigt und langjährig gegen das zuwendungsrechtliche Subsidiari-

tätsprinzip verstoßen. Künftig müssen die Verwendungsnachweise termingerecht geprüft werden. Der Verein hat bei Finanzierung seiner Vorhaben in angemessenem Umfang eigene Mittel einzubringen; dabei ist seine Rücklage auf einen für den laufenden Vereinsbetrieb notwendigen Sockelbetrag zurückzuführen.

47.3.4 Forschungsvorhaben und -einrichtungen

Das BMG fördert sechs Wissenschaftsinstitute der Leibniz-Gemeinschaft und eine weitere Forschungseinrichtung jeweils zur Hälfte, in einem Fall zu 30 %. Die übrigen Kosten trägt das jeweilige Sitzland. Die Ausgaben des Bundes betrugen im Jahr 2015 insgesamt 47,0 Mio. Euro. Für das Jahr 2016 sind 43,7 Mio. Euro veranschlagt, für das Jahr 2017 sind wieder 46,3 Mio. Euro vorgesehen. Der Bundesrechnungshof hat Bundeszuweisungen für mehrere Leibniz-Institute an die Länder geprüft und festgestellt, dass das BMG nur unzureichend kontrolliert hatte, wie die Länder ihre Aufsicht über die Institute ausüben und die Verwendung der Mittel überwachen. Die Bundesmittel wurden wiederholt erst in der zweiten Jahreshälfte angewiesen, so dass die Länder in Vorleistung treten mussten. Ein Institut verstieß gegen Bewirtschaftungsregeln des jährlichen Programmbudgets. Es missachtete wiederholt das Verbot, seine Beschäftigten besser zu stellen als vergleichbares öffentliches Personal, indem es unzulässige Abfindungen zahlte oder übertarifliche Leistungen ohne vorherige Genehmigung gewährte.

Das BMG finanziert Forschungs- und Modellvorhaben, etwa zu Fragen des Drogen- und Suchtmittelmissbrauchs, zu HIV oder neuen Infektionskrankheiten, und unterstützt Projekte, beispielsweise zur Förderung der Kindergesundheit. Der Haushaltsansatz für Ressortforschung soll von 15,5 Mio. Euro im Jahr 2015 und 17,4 Mio. Euro im Jahr 2016 auf 20,5 Mio. Euro im Jahr 2017 steigen. Die Ist-Ausgaben im Jahr 2015 betrugen 11,0 Mio. Euro. Das BMG konnte den Forschungstitel in vielen Jahren nicht ausschöpfen, u. a. wegen langwieriger Ausschreibungsverfahren. Nicht verausgabte Mittel können als Ausgaberest ins Folgejahr übertragen werden und bleiben dann zusätzlich zum neuen Haushaltsansatz verfügbar. Der im Jahr 2016 zur Verfügung stehende Ausgaberest beläuft sich auf 4,8 Mio. Euro.

Ab dem Jahr 2017 will das BMG das Deutsche Cochrane-Zentrum in Freiburg mit 1 Mio. Euro neu in die institutionelle Förderung aufnehmen. Cochrane ist ein internationales Netzwerk, das sich zum Ziel gesetzt hat, die wissenschaftlichen Grundlagen für Entscheidungen im Gesundheitsbereich zu verbessern.

47.3.5 Internationales Gesundheitswesen

Der größte Teil der Ausgaben für internationale Aufgaben entfiel auf den Beitrag zur Weltgesundheitsorganisation (WHO). Deutschland ist mit einem Finanzierungsanteil von 6 % drittgrößter Beitragszahler der WHO. Die Ausgabenentwicklung hängt hier vor allem vom Wechselkurs des Euro zu US-Dollar und Schweizer Franken ab, in denen der Beitrag zu zahlen ist. Ab dem Jahr 2017 soll in den Ein-

zelplan ein neuer Titel mit einem Ansatz von 4 Mio. Euro zur Stärkung der internationalen öffentlichen Gesundheit eingestellt werden. Insbesondere sollen Ebola und andere Seuchen nachhaltig bekämpft werden.

47.4 Wesentliche Einnahmen

Die Einnahmen im Einzelplan 15 stammen vor allem aus Gebühren für die Prüfung und Zulassung von Arzneimitteln, Impfstoffen und Medizinprodukten. Im Haushaltsjahr 2015 nahmen das PEI 16,6 Mio. Euro und das BfArM 75,4 Mio. Euro ein. Das bedeutet einen Rückgang bei den Erlösen des BfArM um 12,3 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr. Das BMG führt dies auf die Senkung der Gebühren in der Kostenverordnung und rückläufige Antragszahlen zurück. Für das Haushaltsjahr 2017 soll der Ansatz um 12 Mio. Euro vermindert werden.

Auf den Geschäftsbereich des BMG entfällt seit Jahren mehr als die Hälfte aller Geld-, Sach- und Dienstleistungen, die der Bund als Sponsoring erhält. Im Jahr 2015 flossen 15,1 Mio. Euro an Geldleistungen Privater in den Einzelplan 15. Der größte Anteil stammt vom Verband der privaten Krankenversicherung zur Finanzierung von Präventions-Kampagnen. Im Haushaltsplan ausgewiesen werden nur die tatsächlichen Einnahmen an Sponsoringleistungen; ein Haushalts-Soll wird nicht dargestellt. Ebenfalls nicht erfasst sind gewährte Sach- und Dienstleistungen wie unentgeltlich zur Verfügung gestellte Plakatwände oder Sendezeiten. Diese fasst die Bundesregierung in ihrem zweijährlichen Sponsoring-Bericht zusammen. Die Sponsoringleistungen beruhen ganz überwiegend auf langfristigen vertraglichen Vereinbarungen mit den Spendern. In den letzten Jahren sind die zweckgebundenen Geldleistungen jeweils nicht in voller Höhe verausgabt worden. Insgesamt sind hier Ausgabereste von 10,0 Mio. Euro entstanden.

47.5 Ausblick

Die Entwicklung des Einzelplans ist wesentlich geprägt von der Höhe des Bundeszuschusses an den Gesundheitsfonds (s. Nr. 47.3.1.1). Nach dem Finanzplan für die kommenden Jahre sollen die Ausgaben insgesamt stabil bleiben.

Eine Übersicht über die geplanten Ausgaben im Einzelplan 15 gibt die Tabelle 47.4.

Finanzplanung Ausgaben Einzelplan 15 — Tabelle 47.4

2016	2017	2018	2019	2020
in Mio. Euro				
14 572,9	15 096,2	15 122,7	15 131,1	15 139,2

Quelle: Bundesregierung.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

(Einzelplan 16)

48 Entwicklung des Einzelplans 16

48.1 Überblick

Das BMUB ist für die Umwelt- und Baupolitik des Bundes federführend. Aus dem Einzelplan 16 finanziert es seine Aufgaben Umweltschutz, nationaler und internationaler Klimaschutz, Naturschutz sowie Reaktorsicherheit und Strahlenschutz. Darüber hinaus zählen das Wohnungswesen, der Städtebau sowie Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn zum Einzelplan 16.

Die Ist-Ausgaben betrugen 3,6 Mrd. Euro im Jahr 2015. Die finanziell größte Bedeutung hatten die Ausgaben für Wohnungswesen und Städtebau mit 2,1 Mrd. Euro (58,2 % der Ist-Ausgaben des Einzelplans 16). Die Ist-Einnahmen des Einzelplans 16 beliefen sich auf 860,3 Mio. Euro. Mehr als die Hälfte (441,6 Mio. Euro) stammten aus Rückflüssen aus Wohnungsbaudarlehen, die der Bund bis Ende 2006 den Ländern gewährte.

Die Tabelle 48.1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan 16.

Übersicht über den Einzelplan 16
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Tabelle 48.1

	2015 Soll	2015 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf	Veränderung 2016/2017[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	3 865,2	3 587,8	−277,4	4 544,4	5 455,4	*20,1*
Ausgabenschwerpunkte:						
▪ Umweltschutz	115,6	104,5	−11,1	129,6	141,2	*8,9*
▪ Klimaschutz	372,1	343,1	−29,1	418,0	468,0	*12,0*
▪ Naturschutz	62,1	53,6	−8,5	65,9	66,5	*0,9*
▪ Reaktorsicherheit und Endlagerung radioaktiver Abfälle[c]	481,5	427,9	−53,5	488,1	528,8	*10,6*
▪ Wohnungswesen und Städtebau	2 199,5	2 089,9	−109,6	2 826,6	3 563,0	*26,1*
▪ Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn	188,4	100,9	−87,6	159,5	227,3	*42,5*
▪ Verwaltungsausgaben[d]	446,0	468,0	22,0	456,7	460,6	*0,9*
Einnahmen des Einzelplans	721,4	860,3	138,9	659,3	764,8	*16,0*
darunter:						
▪ Rückflüsse aus Darlehen des Bundes für den Wohnungsbau	408,1	441,6	33,4	361,1	434,8	*20,4*
▪ Zahlungen künftiger Benutzer von Endlagern	253,0	233,2	−19,8	245,6	278,2	*13,3*
Verpflichtungsermächtigungen[e]	1 868,5	1 098,9	−769,6	1 909,6	2 382,7	*24,8*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	4 351	3 984[f]	−367	4 556[g]	4 649	*2,0*

Erläuterungen:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
c Kapitel 1605 zuzüglich der Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle und die staatliche Verwahrung von Kernbrennstoffen in Kapitel 1616 Titelgruppen 02 und 03. In den Titelgruppen 02 und 03 sind auch Personalausgaben und sächliche Verwaltungsausgaben enthalten.
d Summe der Ausgaben aus den Kapiteln 1611 bis 1617 (ohne Endlagerprojekte).
e Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
f Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.
g Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 4 236 Planstellen/Stellen.
Quelle: Einzelplan 16. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Dem BMUB nachgeordnet sind das Umweltbundesamt (UBA), das Bundesamt für Naturschutz (BfN), das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE), das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) und das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Sie vollziehen Aufgaben des Bundes, unterstützen das BMUB fachlich sowie wissenschaftlich und betreuen Förderprogramme.

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Tabelle 48.2

	Einnahmen 2015 (Ist)[ab]	Ausgaben 2015 (Ist)[ab]	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2015	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2016
	in Mio. Euro			
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	0,0	112,4	1 026	1 022
Umweltbundesamt	5,7	114,8	1 033	1 091
Bundesamt für Naturschutz	1,0	28,1	236	251
Bundesamt für kerntechnische Entsorgung[c]	0,0	0,6	4	8
Bundesamt für Strahlenschutz[d]	23,3	51,7	706	747
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung	4,7	85,4	979	1 117

Erläuterungen:
a Ohne die zentral veranschlagten Verwaltungseinnahmen und -ausgaben.
b Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
c Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung wird erst seit dem Jahr 2014 neu aufgebaut.
d Ohne Einnahmen und Ausgaben für die Endlagerprojekte und die staatliche Verwahrung von Kernbrennstoffen (Einnahmen Titel 111 02 und 341 01, Ausgaben Titelgruppen 02 und 03, jeweils in Kapitel 1616).
Quelle: Einzelplan 16. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

48.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Im Jahr 2015 gab das BMUB 277,4 Mio. Euro weniger aus als veranschlagt. Allein beim Wohngeld ergaben sich geringere Ausgaben von 189,5 Mio. Euro. Daraus konnte das BMUB u. a. vollständig die globale Minderausgabe von 24,6 Mio. Euro erbringen. Ursache für die geringeren Ausgaben für das Wohngeld war, dass die Wohngelderhöhung erst Anfang 2016 und damit später als erwartet in Kraft trat.

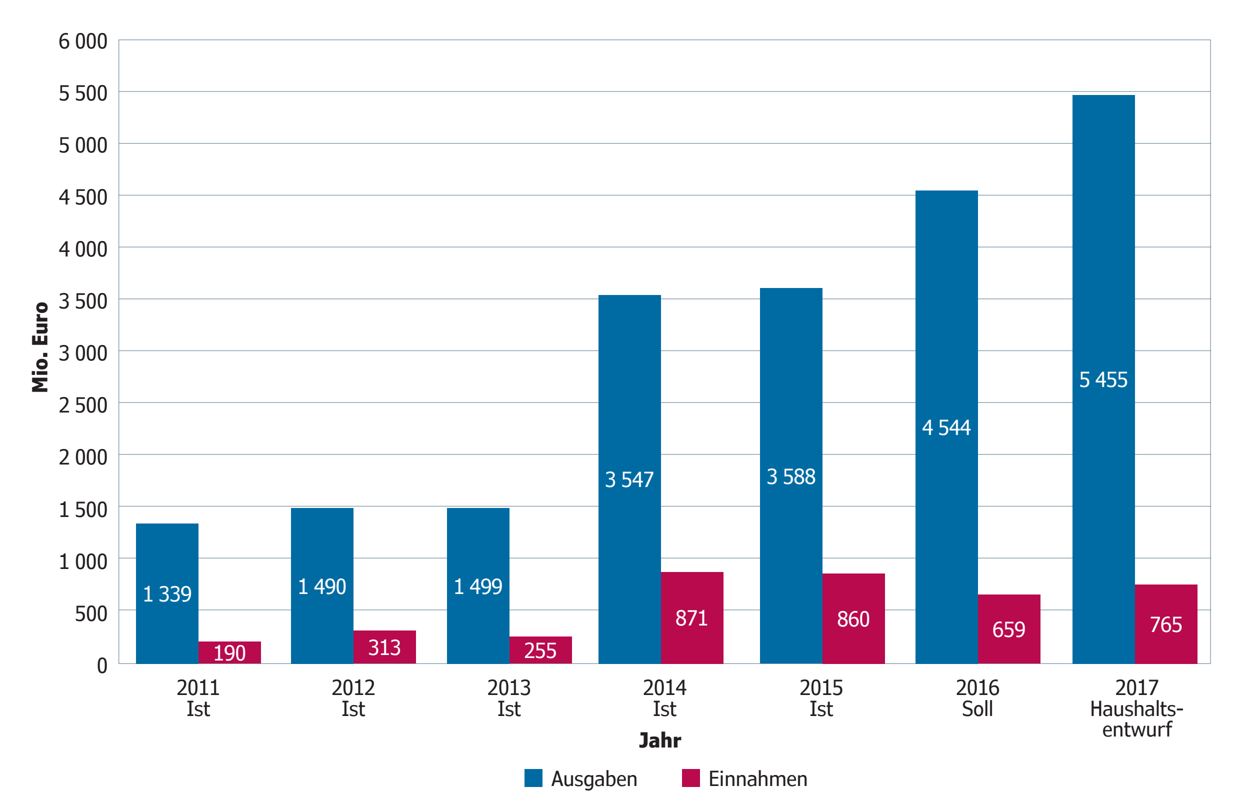
Im Jahr 2015 verwendete das BMUB 3,1 Mrd. Euro für seinen Programmhaushalt (Umwelt-, Klima- und Naturschutz, Reaktorsicherheit und Endlagerung radioaktiver Abfälle, Wohnungswesen und Städtebau, Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn). Dies entsprach 87 % der Gesamtausgaben.

Für das Jahr 2016 sind im Einzelplan 16 Ausgaben von 4,5 Mrd. Euro veranschlagt. Die deutliche Ausgabensteigerung gegenüber dem Soll des Vorjahres (+679,2 Mio. Euro) ist auf zusätzliche Mittel für den Programmhaushalt des BMUB zurückzuführen, darunter 627,1 Mio. Euro für das Wohnungswesen und den Städtebau.

Im Jahr 2015 nahm das BMUB lediglich 1,1 Mrd. Euro und damit 58,8 % der veranschlagten 1,9 Mrd. Euro Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch. Für das Jahr 2016 sind neue Verpflichtungen von wiederum 1,9 Mrd. Euro eingeplant.

Die Abbildung 48.1 gibt eine Übersicht über die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung im Einzelplan 16 seit dem Jahr 2011.

Ausgaben- und Einnahmenentwicklung im Einzelplan 16 Abbildung 48.1



Quelle: Eigene Darstellung. Für die Jahre 2011 bis 2015: Haushaltsrechnung; für die Jahre 2014 und 2015 bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen; für das Jahr 2016: Bundeshaushalt; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf 2017.

Mit dem Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 17. Dezember 2013 wurden Zuständigkeiten aus dem Geschäftsbereich des ehemaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung auf das BMUB übertragen. Ab dem Jahr 2014 erhöhten sich deshalb die Ausgaben und Einnahmen im Einzelplan 16 um mehr als das Doppelte. Der (geplante) Anstieg der veranschlagten Ausgaben in den Jahren 2016 und 2017 ist auf zusätzliche Mittel für das Wohnungswesen und den Städtebau zurückzuführen.

Dem BMUB stehen auch Mittel aus dem Einzelplan 60 zur Verfügung. Im Jahr 2015 gab es 118,8 Mio. Euro aus dem Sondervermögen Energie- und Klimafonds (EKF) für die energetische Stadtsanierung, die Weiterentwicklung der Elektromobilität und den Klimaschutz aus. Der Wirtschaftsplan des EKF ist dem Einzelplan 60 des Bundeshaushaltes als Anlage beigefügt. Im Jahr 2016 sind für das BMUB 175,9 Mio. Euro aus dem EKF eingeplant. Dazu kommen weitere 267 Mio. Euro aus dem Einzelplan 60 für Zukunftsinvestitionen. Ausgabenschwerpunkt ist die nationale Klimaschutzinitiative.

48.3 Wesentliche Ausgaben

48.3.1 Umwelt-, Klima- und Naturschutz

Das BMUB gab im Jahr 2015 für den Umwelt-, Klima- und Naturschutz 501,1 Mio. Euro aus. Der größte Teil (343,1 Mio. Euro) entfiel auf den Klimaschutz. Weitere 79,6 Mio. Euro für den Klimaschutz stammten aus dem EKF.

Das BMUB setzt Haushaltsmittel beim Umwelt-, Klima- und Naturschutz auch für die internationale Zusammenarbeit und Beiträge an internationale Organisationen ein. Im Jahr 2015 beliefen sich diese Ausgaben auf 41,8 Mio. Euro.

Das BMUB finanzierte seit dem Jahr 2006 die Entsendung von Personal in die Welttourismusorganisation in Bonn mit insgesamt 2,8 Mio. Euro. Dieses Personal sollte die Mitgliedstaaten unterstützen, einen nachhaltigen Tourismus zu entwickeln, der auf biologischer Vielfalt beruht. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass es dem BMUB auch nach neun Jahren nicht gelungen war, das Personal dauerhaft in die Welttourismusorganisation zu überführen und die gesonderte Finanzierung zu beenden. Das BMUB hat inzwischen die Kritik des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und die Förderung eingestellt.

48.3.2 Endlagerung radioaktiver Abfälle

Endlagerprojekte

Der Bund ist für die Einrichtung von Anlagen für die Endlagerung radioaktiver Abfälle zuständig. Das BfS bedient sich derzeit bei der Erfüllung seiner Aufgaben zweier Verwaltungshelfer, nämlich der Asse GmbH und der Deutschen Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe mbH. Die Ausgaben für die Endlagerprojekte lagen im Jahr 2015 bei 380,5 Mio. Euro und betrafen im Wesentlichen folgende drei Projekte:

- Umbau von Schacht Konrad zu einem Endlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle: Die bisherigen Ausgaben für die Errichtung beliefen sich bis Ende 2015 auf 1 Mrd. Euro. Im Jahr 2015 gab das BfS 160 Mio. Euro aus. Der Ansatz für das Jahr 2016 beträgt 200 Mio. Euro. Für das Jahr 2017 sind 240 Mio. Euro eingeplant. Die voraussichtlichen Kosten für den Umbau erhöhten sich seit dem Jahr 2011 von 2,2 Mrd. Euro auf 3,4 Mrd. Euro. Die Kostenschätzung setzt voraus, dass das Projekt im Jahr 2022 abgeschlossen ist. Dieser Termin ist aus Sicht des BfS unsicher. Die Ausgaben für den Umbau der Schachtanlage Konrad werden durch Vorausleistungen der künftigen Benutzer refinanziert.
- Stilllegung des Endlagers für radioaktive Abfälle Morsleben nach einem atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren: Die bisherigen Ausgaben beliefen sich bis Ende 2015 auf 1,2 Mrd. Euro. Im Jahr 2015 gab das BfS für die Offenhaltung des Endlagers 47,5 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2016 sind 48,5 Mio. Euro und 50 Mio. Euro für das Jahr 2017 vorgesehen. Wegen Verzögerungen im Planfeststellungsverfahren lassen sich die Gesamtkosten derzeit noch nicht abschätzen.

- Stilllegung der Schachtanlage Asse II: Die bisherigen Ausgaben bis Ende 2015 beliefen sich auf 648,9 Mio. Euro. Im Jahr 2015 gab das BfS für die Schachtanlage Asse II 117,3 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2016 sind 118,5 Mio. Euro veranschlagt und 130 Mio. Euro für das Jahr 2017 vorgesehen. Die Kosten für die Stilllegung der Schachtanlage Asse II lassen sich nach wie vor nicht abschätzen.

Standortauswahlgesetz
Das Standortauswahlgesetz legt die Verfahrensschritte für die ergebnisoffene Suche und Auswahl eines Standortes für den sicheren Verbleib hoch radioaktiver Abfälle fest. Es legt auch fest, dass die bergmännische Erkundung des Salzstocks in Gorleben zu beenden ist. Der Salzstock wird wie jeder andere Standort in die Suche einbezogen. Die bisherigen Ausgaben für Gorleben bis Ende 2015 betrugen 1,8 Mrd. Euro. Im Jahr 2015 gab das BfS 26,8 Mio. Euro für das Projekt Gorleben aus. Für das Jahr 2016 sind 30 Mio. Euro veranschlagt und für das Folgejahr 20 Mio. Euro eingeplant. Eine detaillierte Planung der künftigen Kosten ist derzeit nicht möglich, da das Gesamtkonzept für den Offenhaltungsbetrieb bei der Genehmigungsbehörde liegt.

Im Jahr 2015 beliefen sich die Einnahmen aus Vorausleistungen nach der Endlagervorausleistungsverordnung und Umlagen nach dem Standortauswahlgesetz auf 233,2 Mio. Euro. Für das Jahr 2016 sind 245,6 Mio. Euro veranschlagt und für das Folgejahr 278,2 Mio. Euro eingeplant.

48.3.3 Wohnungswesen und Städtebau

Für das Wohnungswesen und den Städtebau gab das BMUB 2,1 Mrd. Euro im Jahr 2015 aus. Für das Jahr 2016 sind 2,8 Mrd. Euro veranschlagt, für das Jahr 2017 sind 3,6 Mrd. Euro eingeplant.

Kompensationszahlungen
Das BMUB leistet Kompensationszahlungen an die Länder, da die Finanzhilfen des Bundes zur sozialen Wohnraumförderung seit dem Jahr 2007 entfallen sind (Artikel 143c Grundgesetz). In den Jahren 2007 bis 2013 mussten die Länder die Kompensationszahlungen zweckgebunden für die soziale Wohnraumförderung einsetzen. In diesem Zeitraum erhielten sie jährlich 518 Mio. Euro Kompensationszahlungen. Bis Ende 2013 sollten Bund und Länder überprüfen, ob die bisherigen Kompensationszahlungen noch angemessen und erforderlich sind. Der Bund einigte sich im Jahr 2013 mit den Ländern, diese Kompensationszahlungen von jährlich 518 Mio. Euro bis zum Jahr 2019 fortzusetzen. Die Mittel sind in diesem Zeitraum für investive Zwecke zu verwenden, die Zweckbindung zur Verwendung für die soziale Wohnraumförderung ist entfallen.

Nach dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 erhöhen sich die Kompensationszahlungen jährlich um weitere 500 Mio. Euro für den Zeitraum 2016 bis 2019. Die Länder stimmten zu, diese zusätzlichen Mittel zweckgebunden für den sozialen Wohnungsbau zu verwenden, obwohl die entsprechende Zweckbindung ab dem Jahr 2014 weggefallen ist (Artikel 143c Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz).

Die Bundesregierung beabsichtigt darüber hinaus, für die Länder künftig jährlich 500 Mio. Euro für ein Wohnungsbauprogramm zur Vermeidung von sozialen Brennpunkten in Städten mit besonderem Wohnungsbedarf bereit zu stellen. Bund und Länder vereinbarten am 7. Juli 2016, dass der Bund diese Mittel für die Jahre 2017 und 2018 den Ländern als weitere Kompensationszahlungen zur Verfügung stellt. Die Bundesregierung nahm eine entsprechende Regelung in ihren Gesetzentwurf vom 14. September 2016 zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen auf.

Förderung des Städtebaus
Zur Förderung des Städtebaus gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen (Artikel 104b Grundgesetz). Im Jahr 2015 gab das BMUB für diesen Zweck 480,2 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2016 sind 602 Mio. Euro vorgesehen. Für das Jahr 2017 sind 677,8 Mio. Euro und damit 75,8 Mio. Euro mehr als im Vorjahr geplant. Mit diesen zusätzlichen Mitteln will das BMUB zum einen bereits laufende Städtebauprogramme aufstocken. Zum anderen will es mit 10 Mio. Euro das neue Programm „Investitionspakt Soziale Integration im Quartier“ finanzieren.

48.4 Wesentliche Einnahmen

Die Ist-Einnahmen lagen im Jahr 2015 bei 860,3 Mio. Euro. Allein die Rückflüsse aus Wohnungsbaudarlehen und die Zahlungen der Endlagernutzer beliefen sich zusammen auf 674,8 Mio. Euro im Jahr 2015. Für das Jahr 2016 sind insgesamt Einnahmen von 659,3 Mio. Euro veranschlagt. Der Rückgang beruht in erster Linie darauf, dass das BMUB geringere Rückflüsse aus Darlehen zur Förderung des Wohnungsbaus erwartet.

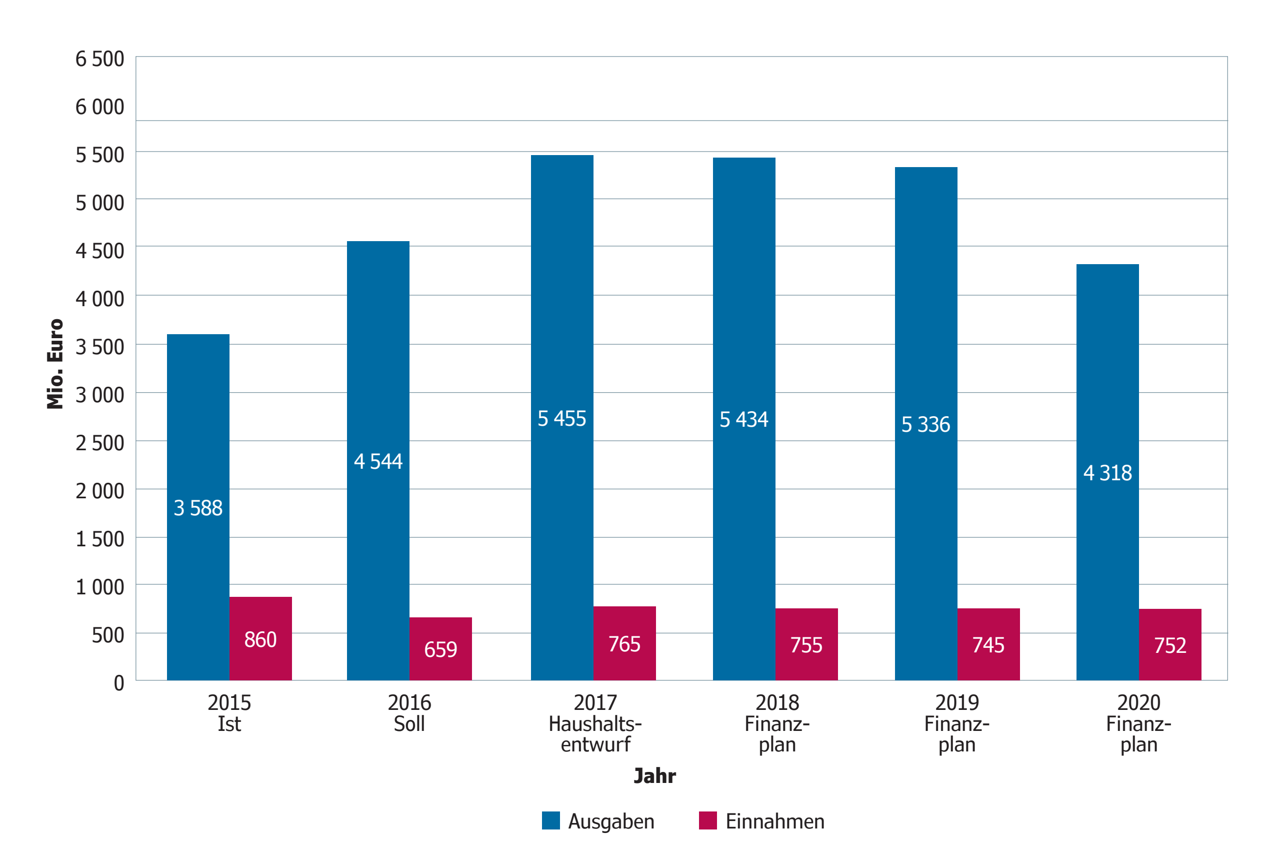
48.5 Ausblick

Der Entwurf für den Haushalt 2017 sieht im Einzelplan 16 gegenüber dem Vorjahr insgesamt 911 Mio. Euro mehr an Ausgaben vor. Dieser geplante Ausgabenzuwachs um 20,1 % ist insbesondere auf die beabsichtigten zusätzlichen Ausgaben für das Wohnungswesen und den Städtebau zurückzuführen. Die Einnahmen sollen im Jahr 2017 bei 764,8 Mio. Euro liegen. Dies entspricht einer Steigerung von 16 % gegenüber dem Vorjahr.

Im Finanzplan sind bis zum Jahr 2019 zusätzlich 500 Mio. Euro pro Jahr für die Kompensationszahlungen an die Länder wegen des Wegfalls der Finanzhilfen zur sozialen Wohnraumförderung enthalten. Dazu kommen weitere 500 Mio. Euro jährlich für das Wohnungsbauprogramm zur Vermeidung von sozialen Brennpunkten in Städten mit besonderem Wohnungsbedarf (bis zum Jahr 2020), die der Bund den Ländern für die Jahre 2017 und 2018 ebenfalls als Kompensationsmittel zur Verfügung stellt. Für den Städtebau sind in Form von Baransätzen und Verpflichtungsermächtigungen zusätzlich 300 Mio. Euro pro Jahr bis zum Jahr 2020 vorgesehen.

Finanzplanung im Einzelplan 16 bis zum Jahr 2020

Abbildung 48.2



Quelle: Eigene Darstellung: Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung (bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen); für das Jahr 2016: Bundeshaushalt; für die Jahre 2017 bis 2020: Finanzplan des Bundes 2016 bis 2020.

Für den Einzelplan 16 besteht das Risiko, dass die Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle nur schwer abzuschätzen sind. Die vorgesehenen Ausgaben von 483,6 Mio. Euro im Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2017 basieren auf groben Schätzungen.

Nach dem Gesetz zur Neuordnung der Organisationsstruktur im Bereich der Endlagerung wird eine neue bundeseigene Gesellschaft künftig alle Aufgaben bei Planung, Errichtung, Betrieb und Stilllegung von Endlagern wahrnehmen. Dazu wird sie die bisherigen Aufgaben des BfS, der Asse GmbH und der Deutschen Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe mbH bei sich bündeln. Außerdem wird sie vom BfS die Aufgabe übernehmen, das Standortauswahlverfahren umzusetzen. Die Voranschläge und Stellenanforderungen für den Bundeshaushalt 2017 beruhen noch auf der bisherigen Organisation der Endlagerung.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

(Einzelplan 17)

49 Entwicklung des Einzelplans 17

49.1 Überblick

Das BMFSFJ ist für die Politikfelder Familien, ältere Menschen, Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Jugend zuständig. Es finanziert dazu gesetzliche Leistungen für Familien und fördert Einrichtungen und Maßnahmen.

Tabelle 49.1 gibt einen Überblick über die Ausgaben und Einnahmen beim Einzelplan 17.

Übersicht über den Einzelplan 17
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Tabelle 49.1

	2015 Soll	2015 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf	Veränderung 2016/2017[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	8 835,6	8 687,9	−147,6	9 103,7	9 195,8	*1,0*
darunter:						
▪ Gesetzliche Leistungen für die Familien	7 810,0	7 672,9	−137,2	7 750,9	7 452,8	*−3,8*
▪ Förderungen und sonstige Bewilligungen	848,9	830,7[c]	−18,1	1 171,1	1 554,0	*32,7*
▪ Verwaltungsausgaben	28,3	31,5	3,2	24,6	28,3	*14,6*
▪ Bundesministerium	55,2	55,9	0,7	59,7	61,6	*3,2*
Einnahmen des Einzelplans	68,4	83,1	14,7	69,4	76,2	*9,7*
Verpflichtungsermächtigungen	551,7[d]	234,6	−317,1	636,1	967,4	*52,2*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	1 339	1 278[e]	−61	1 413[f]	1 424	*0,8*

Erläuterungen:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
c Einschließlich der Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds.
d Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
e Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.
f Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 1 260 Planstellen/Stellen.
Quelle: Einzelplan 17. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Das BMFSFJ hat – in einem gemeinsamen Projekt mit dem BMF – die Wirkung familienbezogener Leistungen wissenschaftlich evaluieren lassen. Die Bestandsaufnahme umfasste etwa 150 ehe- und familienbezogene Leistungen mit einem Volumen von 200 Mrd. Euro, von denen nur ein kleiner Teil im Einzelplan 17 veranschlagt ist. Das BMFSFJ veröffentlichte die Ergebnisse der Untersuchung im Jahr 2014 (http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/familie,did=195944.html). Der Bundesrechnungshof hat das Vorgehen des BMFSFJ und des BMF bei der Erstellung einer Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland geprüft. Entsprechend der Empfehlung des Bundesrechnungshofes wollen das BMFSFJ und das BMF die Ergebnisse der Gesamtevaluation nutzen, um innerhalb der Bundesregierung ein Konzept zu erarbeiten, wie die vorhandenen Mittel effizienter verteilt werden können.

Dem BMFSFJ sind das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) und die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien als Bundesoberbehörden unterstellt. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist organisatorisch beim BMFSFJ angesiedelt.

Tabelle 49.2 gibt einen Überblick über die Behörden im Geschäftsbereich des BMFSFJ.

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Tabelle 49.2

	Einnahmen 2015 (Ist)[a]	Ausgaben 2015 (Ist)[a]	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2015	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2016
	in Mio. Euro			
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	0,4	55,9	474	485
Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben	3,5	91,9	762	733
Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien	0,0	1,2	20	19
Antidiskriminierungsstelle des Bundes	0,0	3,9	23	23

Erläuterung:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
Quelle: Einzelplan 17: Haushaltsrechnung für das Jahr 2015, Haushaltsplan für das Jahr 2016, Gesetzentwurf zum Haushaltsplan 2017.

Zu den Aufgaben des BAFzA gehören u. a. der Bundesfreiwilligendienst und die Förderung der pädagogischen Betreuung der Jugendfreiwilligendienste sowie das Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen". Es nimmt die Geschäftsstellenaufgaben für die beiden Fonds „Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1949 bis 1975" (Heimerziehung West) und „Heimerziehung in der DDR in den

Jahren 1949 bis 1990“ (Heimerziehung Ost) sowie für die Conterganstiftung wahr. Das BMFSFJ betraut das BAFzA außerdem mit der Durchführung von Förderprogrammen.

49.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Im Jahr 2015 lagen die Ausgaben des BMFSFJ bei 8,7 Mrd. Euro. Das entspricht 2,8 % der Gesamtausgaben des Bundes. Für das Jahr 2016 sind 9,1 Mrd. Euro veranschlagt und für das Jahr 2017 sind 9,2 Mrd. Euro eingeplant.

Die Ausgaben für gesetzliche Leistungen für Familien haben den größten Anteil an den Gesamtausgaben des Einzelplans 17. Sie hatten im Jahr 2015 mit 7,7 Mrd. Euro einen Anteil von 88 %. Im Jahr 2016 sind 7,8 Mrd. Euro (85 %) veranschlagt. Im Jahr 2017 sollen 7,5 Mrd. Euro (81 %) zur Verfügung stehen. Wegen des wegfallenden Betreuungsgeldes sinkt der Anteil der gesetzlichen Leistungen für Familien an den Gesamtausgaben (2015 bis 2017).

49.3 Wesentliche Ausgaben

49.3.1 Gesetzliche Leistungen für die Familien

Die Ausgaben (Soll) für gesetzliche Leistungen für Familien umfassen im Jahr 2016:

- Elterngeld nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG): 6 Mrd. Euro,
- Betreuungsgeld nach dem BEEG: 610 Mio. Euro,
- Kindergeld und Kinderzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz (BKGG): 550 Mio. Euro,
- Unterhaltsvorschuss nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG): 300 Mio. Euro und
- Einlage in die Stiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“ nach dem Stiftungsgesetz: 92 Mio. Euro.

Im Kapitel 1701 „Gesetzliche Leistungen für die Familien“ werden auch Ausgaben veranschlagt, die nicht familienbezogen sind:

- Zuweisungen an die Conterganstiftung: 155,3 Mio. Euro sowie
- Aufwendungen für Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft: 37 Mio. Euro.

49.3.1.1 Elterngeld

Der Bund unterstützt mit derzeit 6 Mrd. Euro Elterngeld Familien mit kleinen Kindern.

Das Elterngeld besteht aus dem Basiselterngeld und dem Elterngeld Plus. Das Basiselterngeld beträgt zwischen 300 Euro und 1 800 Euro monatlich. Es wird einkommensabhängig für maximal 14 Monate nach der Geburt des Kindes gewährt. Das Elterngeld Plus können Eltern, die in Teilzeit arbeiten, doppelt so lange erhalten. Ergänzend gibt es einen Partnerschaftsbonus von vier weiteren Monaten, wenn beide Elternteile ihr Kind betreuen und zwischen 25 und 30 Wochenstunden arbeiten. Das Elterngeld Plus ersetzt, wie das Basiselterngeld, das wegfallende Einkommen anteilig. Es wird höchstens bis zur Hälfte des Basiselterngeldes gewährt.

Das BEEG wird von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt. Elterngeldstellen zahlen die Leistung aus und fordern rechtwidrig gezahltes Elterngeld zurück. Im Jahr 2015 hat der Bundesrechnungshof die Aufsicht des Bundes über den Forderungseinzug des Elterngeldes geprüft und festgestellt, dass das BMFSFJ den Forderungseinzug beim Elterngeld nicht ausreichend beaufsichtigte (vgl. Bemerkung Nr. 50).

49.3.1.2 Betreuungsgeld

Das Bundesverfassungsgericht erklärte mit Urteil vom 21. Juli 2015 die Regelungen zum Betreuungsgeld für nichtig. Seitdem darf kein Betreuungsgeld mehr bewilligt werden. Bereits erlassene Betreuungsgeldbescheide behalten aber aus Vertrauensschutzgründen ihre Gültigkeit. Für diese Altfälle sind im Jahr 2016 noch 610 Mio. Euro und im Jahr 2017 noch 50 Mio. Euro veranschlagt, die ab dem Jahr 2018 wegfallen.

49.3.2 Förderungen und sonstige Bewilligungen

Im Jahr 2016 stellt das BMFSFJ 1,2 Mrd. Euro für Einrichtungen und Maßnahmen bereit, insbesondere

- für Kinder und junge Erwachsene,
- zur Stärkung der Zivilgesellschaft, für Familien, ältere Menschen, die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie
- für sonstige Bewilligungen wie z. B. Zahlungen an die Fonds „Heimerziehung West“ und „Heimerziehung Ost“.

Das zentrale Förderinstrument auf dem Gebiet der Kinder- und Jugendpolitik ist der Kinder- und Jugendplan des Bundes. Ein großer Teil der Mittel aus dem Kinder- und Jugendplan des Bundes wird an örtliche und regionale Träger oder die Länder weitergeleitet, um örtliche oder regionale Maßnahmen zu finanzieren. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung kritisierte bereits im Jahr 2007 in seinem Gutachten zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, dass der Bund anstelle der nach dem Grundgesetz zuständigen Länder solche Aufgaben

finanziert. Er hatte sich für eine Stärkung der Aufgaben- und Finanzverantwortung der Länder ausgesprochen. Das BMFSFJ vertritt nach wie vor die Auffassung, dass für alle von ihm geförderten Maßnahmen eine Finanzierungskompetenz des Bundes bestehe. Die Maßnahmen seien von überregionaler oder bundesweiter Bedeutung. Sie könnten daher weder von örtlichen Trägern noch durch ein Land allein gefördert werden.

49.3.2.1 Maßnahmen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendpolitik

Im Jahr 2016 werden 671,4 Mio. Euro für zahlreiche Projekte und Institutionen bereitgestellt:

- Maßnahmen der freien Jugendhilfe nach dem Kinder- und Jugendplan des Bundes: 176 Mio. Euro sind im Jahr 2016 als Zuschüsse und Zuwendungen an Länder und freie Träger vorgesehen. Schwerpunkte sind politische, kulturelle und sportliche Jugendbildung, die Integration von jungen Menschen mit Migrationshintergrund und internationale Jugendarbeit.
- Qualifizierungsoffensive mit dem Ziel einer besseren frühkindlichen Bildung: 131 Mio. Euro.
- Netzwerke für Frühe Hilfen: 51 Mio. Euro. Mit der Bundesinitiative sollen belastete Familien mit kleinen Kindern unterstützt werden, um ein gesundes Aufwachsen zu ermöglichen. Das BMFSFJ hat die Bundesinitiative bis Ende 2017 verlängert. Danach will der Bund einen Fonds „Frühe Hilfen" errichten, dem er dann die Mittel zuweist.
- Der Bund fördert seit dem Jahr 2001 zahlreiche Projekte und Initiativen zur Stärkung von Demokratie und Vielfalt. Im Januar 2015 startete das BMFSFJ das neue Bundesprogramm „Demokratie leben! – Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit". Hierfür stehen 50,5 Mio. Euro im Jahr 2016, 104,5 Mio. Euro im Jahr 2017 und jeweils 80,5 Mio. Euro in den Jahren 2018 bis 2020 zur Verfügung.

Seit dem Jahr 2008 unterstützt der Bund zunehmend Länder und Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Bereich der Kinderbetreuung. Die Mittel stellt er über das im Einzelplan 17 veranschlagte Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau" bereit. Insgesamt gewährt das BMFSFJ für den Zeitraum der Jahre 2008 bis 2018 aus dem Sondervermögen Finanzhilfen von 3,3 Mrd. Euro im Rahmen von drei Investitionsprogrammen. Davon stellt das BMFSFJ in den Jahren 2015 bis 2018 aus dem dritten Investitionsprogramm Finanzhilfen von 550 Mio. Euro für Investitionen in Tageseinrichtungen und zur Kindertagespflege für Kinder unter drei Jahren zur Verfügung. Mit einem vierten Investitionsprogramm will das BMFSJ im Zeitraum der Jahre 2017 bis 2020 u. a. 80 000 zusätzliche Betreuungsplätze für Kinder unter sechs Jahren (statt bisher Kinder unter drei Jahren) schaffen. Hierfür sind weitere Finanzhilfen von 1,1 Mrd. Euro im Finanzplan vorgesehen. Zusätzlich beteiligt sich der Bund seit dem Jahr 2009 mit steigenden Beiträgen im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung dauerhaft an den Betriebskosten der Kinderbetreuung. Ab dem Jahr 2015 sind dies 845 Mio. Euro jährlich. In den Jahren 2017 und 2018 soll dieser Festbetrag durch eine weitere Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf jeweils 945 Mio. Euro angehoben werden.

49.3.2.2 Maßnahmen und Einrichtungen zur Stärkung der Zivilgesellschaft, Familien-, Senioren- und Gleichstellungspolitik

Im Jahr 2016 stellt der Bund 391 Mio. Euro für folgende Maßnahmen und Einrichtungen zur Verfügung:

- Der Bund finanziert den Bundesfreiwilligendienst. Zusätzlich bezuschusst der Bund die Freiwilligendienste der Länder nach dem Jugendfreiwilligendienstgesetz. Dazu gehören das freiwillige soziale Jahr und das freiwillige ökologische Jahr.
- Schwerpunkt der Familienpolitik ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Das BMFSFJ fördert hierzu beispielsweise das Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie“ und die Initiative „Lokale Bündnisse für Familie“. Darüber hinaus fördert es Familienverbände, Leistungen zur Unterstützung bei ungewollter Kinderlosigkeit sowie den Ausbau der Hilfen für Schwangere und zur Regelung der vertraulichen Geburt.
- In der Gleichstellungspolitik werden Initiativen gefördert, mit denen der berufliche Wiedereinstieg erleichtert oder Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern überwunden werden sollen. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen.
- Schwerpunkte der Politik für ältere Menschen sind die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf sowie Programme zur Pflege und Versorgung im Alter, wie z. B. „Allianz für Menschen mit Demenz“. Das BMFSFJ fördert mit der Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege die langfristige Sicherung der Fachkräftebasis.
- Das BMFSFJ bezuschusst Modellprojekte zur Einrichtung und Weiterentwicklung von Mehrgenerationenhäusern in den Kommunen. Seit dem Jahr 2006 hat es bundesweit 450 Mehrgenerationenhäuser gefördert.

49.3.2.3 Sonstige Bewilligungen

Im Jahr 2016 stellt der Bund 108,7 Mio. Euro für folgende Zwecke zur Verfügung:

- Die sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtsverbände erhalten Zuschüsse für zentrale und internationale Aufgaben sowie die Beratung und Betreuung von Flüchtlingen und Auswanderern.
- Die beiden Fonds Heimerziehung West und Heimerziehung Ost gewähren Rentenersatzleistungen und Sachleistungen an Betroffene für Folgeschäden aus der Heimerziehung. Der Fonds Heimerziehung West war ursprünglich mit 120 Mio. Euro ausgestattet und wird je zu einem Drittel vom Bund, den westdeutschen Ländern und den beiden Kirchen getragen. Der Fonds Heimerziehung Ost war ursprünglich mit 40 Mio. Euro ausgestattet und wird je zur Hälfte vom Bund und den ostdeutschen Ländern getragen. Aufgrund hoher Inanspruchnahme der Leistungen stockte der Bund den Fonds Heimerziehung West anteilig auf 302 Mio. Euro und den Fonds Heimerziehung Ost anteilig auf bis zu 364 Mio. Euro auf.
- Der Bund beteiligt sich am Fonds „Sexueller Missbrauch im familiären Bereich“ mit 50 Mio. Euro für Sachleistungen an Betroffene. Der Bund forderte die Länder auf, ihrer Verantwortung in gleicher Weise nachzukommen und weitere 50 Mio. Euro bereit zu stellen. Bislang haben sich nur Mecklenburg-Vorpommern mit 1 Mio. Euro und Bayern mit 7,6 Mio. Euro am Fonds beteiligt. Eine Beteiligung weiterer Länder ist derzeit nicht absehbar.

49.4 Wesentliche Einnahmen

Die Ist-Einnahmen betrugen 83,1 Mio. Euro im Jahr 2015. Für das Jahr 2016 sind 69,4 Mio. Euro veranschlagt, für das Jahr 2017 sind 76,2 Mio. Euro eingeplant. Die größte Bedeutung haben Einnahmen aus dem Unterhaltsrückgriff des Staates bei nicht zahlungsbereiten Eltern (§ 8 Absatz 2 Unterhaltsvorschussgesetz).

49.5 Ausblick

Die Finanzplanung sieht vor, dass die Ausgaben im Einzelplan 17 vom Jahr 2016 bis zum Jahr 2020 um 0,3 Mrd. Euro steigen sollen (vgl. Tabelle 49.3).

Finanzplanung Einzelplan 17 Tabelle 49.3

	2016 Soll	2017 1. Haushalts-entwurf	2018 Finanzplan	2019 Finanzplan	2020 Finanzplan
	in Mio. Euro				
Ausgaben	9 103,7	9 195,8	9 261,4	9 230,9	9 412,4
darunter:					
▪ Gesetzliche Leistungen für die Familien	7 750,9	7 452,7	7 604,0	7 790,3	7 975,3
davon:					
▪ Elterngeld	6 000,0	6 200,0	6 400	6 600	6 800
▪ Betreuungsgeld	610,0	50,0	0	0	0

Quelle: Einzelplan 17. Für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: 1. Haushaltsentwurf; Stand: 1. Juli 2016; für die Jahre 2018 bis 2020: Finanzplan.

Die wesentlichen Gründe für die höheren Ausgaben sind die Beteiligung des Bundes am weiteren Ausbau der Kindertagesbetreuung und der Anstieg der Ausgaben beim Elterngeld. Der Wegfall des Betreuungsgeldes führt zu geringeren Ausgaben im Einzelplan 17. Die Ausgaben beim Elterngeld sollen hingegen von 6,0 Mrd. Euro im Jahr 2016 auf 6,8 Mrd. Euro im Jahr 2020 steigen. Die Gründe hierfür sind die steigende Elterngeldnutzung durch Väter sowie die steigenden Nettolöhne.

50 Bundesaufsicht über den Forderungseinzug beim Elterngeld mangelhaft
(Kapitel 1701 Titel 681 02)

50.0

Das BMFSFJ hat die Rückforderung von zu Unrecht gezahltem Elterngeld nicht ausreichend beaufsichtigt. Es weiß nicht, in welcher Höhe Forderungen des Bundes bestehen. Es entwickelte mit den Ländern keine Mindeststandards, wie diese die Rückforderung von Elterngeld kontrollieren sollen. Dadurch war ihm nicht bekannt, dass Elterngeldstellen aus fünf Ländern die Forderungen nicht im Kassensystem des Bundes erfassten.

50.1

Rückforderung von Elterngeld
Der Bund finanziert das Elterngeld nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG). Mit derzeit 6 Mrd. Euro jährlich unterstützt der Bund Familien mit kleinen Kindern. Die Länder führen das Gesetz im Auftrag des Bundes aus. Sie haben die Gesetzesausführung unterschiedlichen Behörden (Elterngeldstellen) übertragen. Die Elterngeldstellen zahlen die Leistung aus und fordern rechtswidrig gezahltes Elterngeld zurück. Die Einnahmen hieraus stehen dem Bund zu.

Um Elterngeld zurückzufordern, müssen die Elterngeldstellen das sogenannte Zahlungsüberwachungsverfahren (ZÜV) des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens des Bundes nutzen. Alle Bundesministerien müssen Forderungen, die nicht eingenommen werden können, dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) für jedes Haushaltsjahr melden. Diese Einnahmeausfälle können mit dem ZÜV ermittelt werden. Die Elterngeldstellen können die Forderungen elektronisch oder mit Papierbelegen im ZÜV erfassen.

Aufsicht
Das BMFSFJ muss eine recht- und zweckmäßige Ausführung des BEEG in den Ländern gewährleisten. Die Länder üben die Aufsicht über die Elterngeldstellen aus und haben ihrerseits eine recht- und zweckmäßige Verwaltung sicherzustellen. Kennzahlen, wie z. B. die Höhe oder das Alter der Forderungen, können zur Aufsicht genutzt werden und Hinweise auf Fehler geben.

Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes
Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, dass das BMFSFJ seine Aufsicht nur anlassbezogen ausübte. Es hatte mit den Ländern nicht abgestimmt, welche Mindeststandards bei deren Aufsicht einzuhalten sind. Es wusste nicht, wie die Elterngeldstellen Forderungen einziehen und in welcher Höhe Forderungen des Bundes bestehen. Nur wenige Elterngeldstellen mahnten die Schuldnerinnen und Schuldner automatisch oder erhoben Mahnkosten und Zinsen mit

Hilfe des ZÜV. Elterngeldstellen aus fünf Ländern nutzten das ZÜV überhaupt nicht. Kennzahlen für die Aufsicht verwendeten weder das BMFSFJ noch die Länder.

Die Einnahmeausfälle beim Elterngeld ermittelte das BMFSFJ nicht über das ZÜV. Die Länder teilten dem BMFSFJ die Einnahmeausfälle mit, jedoch für einen vom Haushaltsjahr abweichenden Zeitraum. Elf Länder meldeten Einnahmeausfälle in Höhe von 5,4 Mio. Euro. Im ZÜV waren dagegen nur Einnahmeausfälle in Höhe von 200 000 Euro gebucht.

50.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMFSFJ die Rückforderung von Elterngeld nur anlassbezogen beaufsichtigte und keine Kennzahlen nutzte. Es hat versäumt, mit den Ländern Mindeststandards abzustimmen. Eine lediglich anlassbezogene Aufsicht kann keine unbekannten Schwachstellen oder Risiken aufdecken. Deshalb fiel weder dem BMFSFJ noch den Ländern auf, dass die Elterngeldstellen die Forderungen unterschiedlich einzogen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner bemängelt, dass die Elterngeldstellen das ZÜV unterschiedlich oder gar nicht nutzten, obwohl sie dazu verpflichtet sind. Darüber hinaus hat das BMFSFJ die Einnahmeausfälle aufwendig ermittelt. Die Unterschiede zwischen den gemeldeten Einnahmeausfällen und den im ZÜV erfassten Daten deuten auf Fehler im bisherigen Verfahren hin.

Der Bundesrechnungshof hat das BMFSFJ aufgefordert, seine Aufsicht über den Forderungseinzug beim Elterngeld zu verbessern und mit den Ländern Mindeststandards zu vereinbaren. Das BMFSFJ sollte Kennzahlen für die Aufsicht verwenden. Weiterhin muss es gewährleisten, dass alle Elterngeldstellen das ZÜV einheitlich nutzen. Das BMFSFJ sollte die Einnahmeausfälle selbst ermitteln, sobald alle Elterngeldstellen die Forderungen im ZÜV erfassen. Bereits jetzt muss es die Einnahmeausfälle dem BMF bezogen auf das Haushaltsjahr melden.

50.3

Das BMFSFJ hat erklärt, es wolle die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen. Es werde mit den Ländern

- prüfen, wie die Teilnahme aller Elterngeldstellen am ZÜV erreicht werden könne,
- Mindeststandards für deren Aufsicht erarbeiten und
- eine kennzahlengestützte Aufsicht nutzen.

Das BMFSFJ müsse allerdings Vorbehalte einiger Länder berücksichtigen:

- Drei Länder hielten das ZÜV nicht für sinnvoll, weil die Elterngeldstellen als Landes- oder Kommunalbehörden nicht alle Funktionen nutzen könnten. Darüber hinaus müssten IT-Fachverfahren aufwendig programmiert werden, um sie an das ZÜV anzubinden.

- Einige Länder sähen gemeinsame Mindeststandards für ihre Aufsicht kritisch, da die Verwaltungsstrukturen unterschiedlich seien. Eine kennzahlengestützte Aufsicht hätte nur eine begrenzte Aussagekraft. Zur Auswertung seien umfangreiche Nacharbeiten erforderlich.

Die Einnahmeausfälle könne das BMFSFJ erst einheitlich und bezogen auf das Haushaltsjahr erheben, wenn sich alle Elterngeldstellen am ZÜV beteiligen.

50.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die vom BMFSFJ eingeräumten Mängel rasch abgestellt werden müssen. Die Teilnahme aller Elterngeldstellen am ZÜV ist verbindlich. Wichtig ist, dass dem Bund seine Forderungen unverzüglich und einheitlich gemeldet werden. Denn auch das BMFSFJ ist in der Pflicht, dem BMF jährlich die Einnahmeausfälle richtig und vollständig zu übermitteln.

Unterschiedliche Situationen in den Ländern sprechen nicht gegen Mindeststandards und gegen die Nutzung von Kennzahlen bei der Aufsicht. Die Auswertung der Kennzahlen unter Berücksichtigung der Strukturen und Verfahren in den Ländern bildet vielmehr den Kern der Aufsicht. Sie ist erforderlich, um eine rechtmäßige und zweckmäßige Verwaltung zu gewährleisten.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMFSFJ seine Ankündigungen umgehend und ohne Vorbehalte umsetzt, um die Mängel bei der Aufsicht zu beheben.

Bundesverfassungsgericht

(Einzelplan 19)

51 Entwicklung des Einzelplans 19

51.1 Überblick

Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe ist ein allen anderen Verfassungsorganen gegenüber selbstständiger und unabhängiger Gerichtshof. Seine Entscheidungen binden alle Gerichte, Behörden sowie die Verfassungsorgane von Bund (Deutscher Bundestag, Bundesregierung, Bundesrat und Bundespräsident) und Ländern. In bestimmten – im Bundesverfassungsgerichtsgesetz genannten – Fällen haben die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Gesetzeskraft.

Dem Bundesverfassungsgericht gehören 16 Richterinnen und Richter als Mitglieder an. Sie werden jeweils zur Hälfte vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat für zwölf Jahre gewählt.

Das Bundesverfassungsgericht besteht aus zwei Senaten mit jeweils acht Mitgliedern. Über den Haushaltsvoranschlag für den Einzelplan 19 befindet der vom Plenum eingesetzte Haushalts- und Personalausschuss. Dem Plenum gehören alle Mitglieder an. Allen Bundesverfassungsrichterinnen und –richtern sind zur Unterstützung jeweils vier wissenschaftliche Hilfskräfte zugewiesen, die aus den Ländern abgeordnet sind. Im Jahr 2015 handelte es sich hierbei um 64 Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, Verwaltungsbeamtinnen und Verwaltungsbeamte des höheren Dienstes sowie Tarifbeschäftigte.

Die Zahl der beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren ist seit seiner Errichtung über viele Jahre erheblich gestiegen. In den letzten Jahren gingen regelmäßig jeweils mehr als 6 000 neue Verfahren ein, davon weit überwiegend Verfassungsbeschwerden (97 %). Im Jahr 2014 wurde mit 6 811 Eingängen der bisherige Höchstwert erreicht. Im Folgejahr war die Zahl der Eingänge mit 5 891 Verfahren erstmals wieder rückläufig.

Die Zuständigkeiten der beiden Senate des Bundesverfassungsgerichts sind – vorbehaltlich abweichender Regelungen durch das Plenum – im Bundesverfassungsgerichtsgesetz festgelegt. Die Mitglieder des Gerichts werden direkt an einen der beiden Senate gewählt. Nach der gesetzgeberischen Grundidee widmet sich der Erste Senat vor allem den Grundrechtsfragen, während der Zweite Senat vorwiegend als Staatsgerichtshof konzipiert ist. Wenn zweifelhaft ist, welcher Senat für ein Verfahren zuständig ist, entscheidet darüber ein Ausschuss. Er besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern des Gerichts. Das Plenum des Bundesverfassungsgerichts kann die Zuständigkeitsverteilung zwischen den Senaten abweichend regeln, wenn dies wegen einer nicht nur vorübergehenden Überlastung eines Senats unabweislich geworden ist. Von dieser Möglichkeit macht das Plenum regelmäßig Gebrauch. Andernfalls wäre

der Erste Senat vor allem wegen seiner Zuständigkeit für Verfassungsbeschwerden wesentlich stärker belastet als der Zweite Senat. Der Beschluss des Plenums wird im Bundesgesetzblatt bekanntgegeben.

Im Haushaltsjahr 2015 gab das Bundesverfassungsgericht 32 Mio. Euro aus. Gegenüber dem Jahr 2014 sanken die Ausgaben um 17,5 Mio. Euro. Eine Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben des Einzelplans 19 gibt die Tabelle 51.1.

Übersicht über den Einzelplan 19
Bundesverfassungsgericht

Tabelle 51.1

	2015 Soll	2015 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf	Veränderung 2016/2017[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	33,3	32,0	–1,3	29,2	31,1	*6,4*
darunter:						
▪ Personal ohne Versorgung	18,1	17,4	–0,6	17,9	18,3	*2,2*
▪ Versorgung	5,9	5,1	–0,9	6,3	6,5	*2,5*
▪ Zuweisungen an den Versorgungsfonds des Bundes	1,2	1,1	–0,1	1,4	1,6	*10,3*
▪ Sächliche Verwaltungsausgaben	3,4	2,9	–0,5	3,3	3,2	*–2,3*
▪ Investitionen	4,7	5,5	0,8	0,2	1,5	*501,6*
Einnahmen des Einzelplans	0,04	0,43	0,39	0,04	0,04	*0*
Verpflichtungsermächtigungen	0[c]	0	0	0,4	0	*–100*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	172	163[d]	–9	173[e]	178	*2,9*
Abordnungen		65[f]				

Erläuterungen:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
d Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.
e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 162 Planstellen/Stellen.
f 64 wissenschaftliche Hilfskräfte im richterlichen Bereich und eine sonstige beamtete Hilfskraft.
Quelle: Einzelplan 19. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

51.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Den Schwerpunkt im Einzelplan 19 bilden üblicherweise die Ausgaben für Personal und Versorgung. In den Jahren 2013 und 2014 hatte sich dieser aufgrund der Sanierung des Gebäudekomplexes zugunsten der Investitionen vorübergehend deutlich verschoben. Im Jahr 2015 machten die Ausgaben für Personal und Versorgung mit 22,5 Mio. Euro wieder 70 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 19 aus. Mit 5,5 Mio. Euro bildeten die Ausgaben für Investitionen den zweitgrößten Ausgabenbereich mit einem Anteil von 16 % an den Gesamtausgaben. 5,1 Mio. Euro flossen in die Abwicklung der Grundsanierung des Gebäudes.

Im Jahr 2016 verstärkt sich dieser Trend. Der Soll-Ansatz für Personal- und Versorgungsausgaben erreicht einen Anteil von 83 % an den Gesamtausgaben des Einzelplans 19. Die geplanten Investitionen liegen nur noch bei 0,249 Mio. Euro.

Einnahmen werden im Einzelplan 19 kaum erzielt. Im Haushaltsjahr 2015 betrugen sie rund 427 000 Euro. Davon sind 336 000 Euro aufgrund des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrages zwischen dem Bund und den Ländern wieder der Versorgung der Beamtinnen und Beamten zuzuführen. Die restlichen rund 91 000 Euro wurden vor allem aus Veräußerungserlösen, Gebühren und Veröffentlichungen eingenommen.

Das Bundesverfassungsgericht hat aus nicht in Anspruch genommenen übertragbaren Ausgabemitteln Haushaltsreste gebildet, die in Folgejahren zur Verfügung stehen. Es kann daraus deutlich höhere Ausgaben tätigen, als sich aus den Haushaltsansätzen ergibt. Die Ausgabereste sind u. a. durch einen verzögerten Abfluss der Mittel für Bauinvestitionen über die Jahre kontinuierlich angestiegen und erreichten im Jahr 2013 mit 13,8 Mio. Euro einen Höchststand. Im Jahr 2016 stehen dem Bundesverfassungsgericht 10 Mio. Euro aus Haushaltsresten zur Verfügung. 1,2 Mio. Euro davon sollen im Bereich der Personalausgaben zum Ende des Jahres 2016 zurückgegeben werden. Mit der Schlussrechnung der großen Baumaßnahme sollen nach Prognosen der Bauverwaltung ebenfalls Mittel in Abgang gestellt werden, deren Höhe derzeit nicht verlässlich bestimmt werden kann.

51.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

51.3.1 Personal und Versorgung

Die besondere Personalstruktur des Bundesverfassungsgerichts trägt zum hohen Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben im Einzelplan 19 maßgeblich bei. Das Bundesverfassungsgericht hat überdurchschnittlich viele Beschäftigte mit Hochschulabschluss. Deshalb beträgt der Anteil der Planstellen und Stellen im höheren Dienst 45 %. Die Bezüge der von den Ländern abgeordneten Beschäftigten werden ebenfalls aus dem Haushalt des Bundesverfassungsgerichts geleistet.

Die Personalstruktur wirkt sich auch auf die Zuführungen an die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes" und „Versorgungsfonds des Bundes" für die Richterinnen und Richter sowie die Beamtinnen und Beamten aus. Diese Zuführungen sind beim Bundesverfassungsgericht überdurchschnittlich hoch.

Für die abgeordneten wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter leistet das Bundesverfassungsgericht eine Pauschale an die Versorgungsfonds der jeweiligen Länder in Höhe von 30 % der jeweiligen Bezüge. Grundlage hierfür ist der Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag.

51.3.2 Verwaltungsausgaben

Die sächlichen Verwaltungsausgaben betrugen im Jahr 2015 2,9 Mio. Euro. Sie umfassen insbesondere Ausgaben für Geschäftsbedarf und Kommunikation, für Mieten und Pachten sowie für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen. Seine Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit hatte das Bundesverfassungsgericht in den Jahren 2014 und 2015 verstärkt. Im Jahr 2015 hatte es hierfür 196 000 Euro verausgabt. Verwendet wurden sie insbesondere für einen neuen Internet-Auftritt sowie einen Tag der offenen Tür. Im Jahr 2016 sollen die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit wieder auf 25 000 Euro zurückgehen.

51.4 Ausblick

Um seine Sicherheit und Funktionsfähigkeit im IT-Bereich zu gewährleisten sowie den komplexer werdenden Anforderungen zu entsprechen, baut das Bundesverfassungsgericht kontinuierlich seine IT-Struktur auf. Dazu wird es auch die Zahl der Beschäftigten im IT-Referat erhöhen. Die Ansätze in der Finanzplanung werden deshalb geringfügig überschritten.

Ein Teil des Bundesverfassungsgerichts ist im Karlsruher Schloss untergebracht. Für Sicherungs- und Renovierungsmaßnahmen des angemieteten Gebäudeteils hat das Bundesverfassungsgericht für die Jahre 2017 und 2018 Ausgaben von mehr als 1 Mio. Euro geplant. Im Jahr 2016 hat es dafür bereits eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung ausgebracht. Eine Übersicht über die vorgesehenen Ausgaben des Einzelplans 19 in den Jahren 2016 bis 2020 gibt die Tabelle 51.2.

Finanzplanung Einzelplan 19 — Tabelle 51.2

2016	2017	2018	2019	2020
Ausgaben in Mio. Euro				
29,1	31,0	30,6	30,6	30,7

Quelle: Bundesregierung.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

(Einzelplan 23)

52 Entwicklung des Einzelplans 23

52.1 Überblick

Das BMZ gestaltet die Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Da das BMZ keine nachgeordneten Behörden hat, setzen Durchführungsorganisationen die Vorhaben des Bundes in der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit um. Dies sind insbesondere die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. In der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit unterstützt der Bund die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher, kommunaler und privatwirtschaftlicher Organisationen überwiegend mit Zuwendungen. Schließlich gibt es die multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit. Hierfür leistet der Bund Beiträge an internationale Organisationen, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind.

Der Einzelplan 23 verzeichnet auch im Haushaltsjahr 2016 ein starkes Wachstum. Die Ausgaben stiegen um 23 % vom Ist 2010 (6,0 Mrd. Euro) auf 7,4 Mrd. Euro im Haushaltssoll 2016. Im Haushaltsentwurf 2017 ist im Vergleich zum Vorjahr ein weiterer Ausgabenanstieg um 8 % auf 8,0 Mrd. Euro vorgesehen (vgl. Tabelle 52.1).

Übersicht über den Einzelplan 23
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Tabelle 52.1

	2015 Soll	2015 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2016 Soll	2017 Soll	Veränderung 2016/2017[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	6 543,5	6 513,7	−29,8	7 406,8	7 987,0	*7,8*
darunter:						
▪ Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit	2 991,9	3 032,8	40,9	3 101,9	3 629,1	*17,0*
davon:						
▪ Finanzielle Zusammenarbeit	1 572,0	1 565,1	−6,9	1 394,8	1 920,4	*37,7*
▪ Technische Zusammenarbeit[c]	1 419,9	1 467,7	47,8	1 707,0	1 708,7	*0,1*
▪ Nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit	777,4	777,4	0,0	942,8	976,6	*3,6*
▪ Multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit	2 233,6	2 187,0	−46,7	2 433,9	2 468,6	*1,4*
▪ Forschung, Evaluierung und Qualifizierung	45,2	39,1	−6,1	41,2	42,3	*2,8*
▪ Sonderinitiativen	200,0	199,7	−0,3	590,0	660,0	*11,9*
▪ Verwaltungsausgaben[d]	131,3	120,9	−10,4	130,9	43,1	*−67,1*
Einnahmen des Einzelplans	566,2	759,5	193,4	620,2	930,6	*50,0*
darunter:						
▪ Tilgungen und Zinsen aus der Finanziellen Zusammenarbeit	521,0	719,9	198,9	577,0	888,2	*53,9*
Verpflichtungsermächtigungen	5 611,0[e]	5 589,7	−21,3	7 400,0	8 934,5	*20,7*
			Planstellen/Stellen			**in %**
Personal	732	727[f]	−5	760[g]	775	*2,0*

Erläuterungen:
- a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen. Hier Zahlungen an andere Bundesbehörden zur Durchführung von Aufträgen (Kapitel 2312, Titel 981 01) von 29,5 Mio. Euro.
- b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
- c Inklusive Krisenbewältigung, Infrastruktur, Wiederaufbau sowie weitere Maßnahmen der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit.
- d Die Verwaltungskosten setzen sich zusammen aus Kapitel 2310 Titel 532 04, Kapitel 2310 Titel 546 01, Kapitel 2311, 2312 und 2313.
- e Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
- f Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.
- g Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016 720,8 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 23. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

52.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Um seine entwicklungspolitischen Strategien umzusetzen, geht der Bund für die oft mittel- und langfristig angelegten Programme und Projekte finanzielle Verpflichtungen für mehrere Jahre ein. Der Einzelplan 23 enthält daher neben Ausgabeermächtigungen für das laufende Haushaltsjahr in großem Umfang Verpflichtungsermächtigungen für künftige Jahre. Für das Jahr 2016 sind im Einzelplan 23 Verpflichtungsermächtigungen von 7,4 Mrd. Euro vorgesehen. Die veranschlagten Ausgaben des BMZ in den Jahren 2008 bis 2017 sind im Durchschnitt jährlich um 5,6 % gestiegen, die Verpflichtungsermächtigungen sind im Durchschnitt jährlich um 5,8 % gestiegen (vgl. Abbildung 52.1).

Verpflichtungsermächtigungen und Ausgaben im Einzelplan 23 Abbildung 52.1



Quelle: Einzelplan 23. Für die Jahre 2008 bis 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Die teils langfristigen Verpflichtungen schränken den Handlungsspielraum des BMZ nicht nur im laufenden Haushaltsjahr, sondern auch in künftigen Jahren deutlich ein. Abbildung 52.1 zeigt, dass im Einzelplan 23 die in den Vorjahren eingegangenen Zahlungsverpflichtungen den größten Teil der jährlich bereitgestellten Ausgabemittel binden.

Der Bund leistet bei der multilateralen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit Pflicht- und freiwillige Beiträge an verschiedene internationale Organisationen und Fonds, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind. Diese Fonds werden durch Beiträge finanziert, die in regelmäßigen sogenannten Wiederauffüllungsverhandlungen zugesagt werden. Die im Vergleich zu den Ausgabemitteln besonders hohen Ansätze für Verpflichtungsermächtigungen in den Jahren 2014 und 2016 waren für mehrjährige Zusagen in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen. Auch im Jahr 2017 will das BMZ einen Teil der Verpflichtungsermächtigungen für mehrjährige Zusagen verwenden – u. a. an Einrichtungen der Weltbankgruppe und an die Afrikanische Entwicklungsbank.

In der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit sollen die Verpflichtungsermächtigungen vor allem Neuzusagen möglich machen. Hier sinkt im Jahr 2017 im Vorjahresvergleich der Umfang der Verpflichtungsermächtigungen von 4,9 Mrd. Euro auf 4,2 Mrd. Euro (15 %).

Der Anteil der nicht gebundenen Mittel liegt im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2017 bei 20 %. Der Bestand aller offenen Verpflichtungen im Einzelplan 23 lag im Jahr 2015 bei 32,0 Mrd. Euro und wird bis zum Jahresende 2016 voraussichtlich auf 32,7 Mrd. Euro steigen.

52.3 Wesentliche Ausgaben

52.3.1 Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit

Die aus dem Einzelplan 23 finanzierten Vorhaben der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit werden je nach Leistungsart der Finanziellen oder der Technischen Zusammenarbeit zugerechnet.

Finanzielle Zusammenarbeit
In der Finanziellen Zusammenarbeit fördert der Bund Investitionen in den Partnerländern (z. B. den Bau von Wasserversorgungssystemen oder die Gründung von Mikrofinanzinstitutionen) mit Darlehen und Zuschüssen. Daneben stellt er Kapital für Unternehmensbeteiligungen bereit. Im Jahr 2015 leistete der Bund für die Finanzielle Zusammenarbeit Ausgaben von 1,6 Mrd. Euro. Die KfW führt den weit überwiegenden Teil der Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit durch. Zusammen mit der DEG – Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH – verwaltete sie Ende des Jahres 2015 Darlehen von 12,3 Mrd. Euro für den Einzelplan 23.

Die Bundesregierung verzichtete im Jahr 2015 auf Ansprüche an Partnerländer aus Maßnahmen der Finanziellen Zusammenarbeit in Höhe von 32,5 Mio. Euro (vgl. Bemerkung Nr. 1.5.2).

Technische Zusammenarbeit und sonstige Maßnahmen
Bei der Technischen Zusammenarbeit sollen die Fähigkeiten von Menschen, Organisationen und Gesellschaften in den Partnerländern erweitert werden, damit sie ihre eigenen Entwicklungsziele besser verwirklichen können. Der Bund finanziert u. a. Fachkräfte in den Partnerländern (z. B. in Steuerverwaltungen oder in Umweltbehörden) und Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer. Sonstige Maßnahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit finanziert das BMZ z. B. aus den Haushaltstiteln Berufliche Aus- und Fortbildung sowie Förderung von Medien, Zugang zu Information und Meinungsfreiheit in Kooperationsländern. Darüber hinaus sollen durch Übergangshilfen beispielsweise der Aufbau von Basisinfrastruktur und die Ernährungssicherung gefördert werden. Die Ausgaben für die Technische Zusammenarbeit, Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur und sonstige Maßnahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit beliefen sich im Jahr 2015 auf 1,5 Mrd. Euro. Für das Jahr 2016 sind 1,7 Mrd. Euro veranschlagt, im Haushaltsentwurf 2017 sind ebenfalls 1,7 Mrd. Euro geplant.

52.3.2 Nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit

Neben den staatlichen Durchführungsorganisationen sind auch viele nichtstaatliche Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit tätig. Dazu zählen die Politischen Stiftungen, die Evangelische und die Katholische Zentralstelle für Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften sowie weitere private und kommunale Einrichtungen. Das BMZ unterstützte Aktivitäten dieser Organisationen im Jahr 2015 mit 777 Mio. Euro. Für das Haushaltsjahr 2016 sind 943 Mio. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2017 sind 977 Mio. Euro geplant.

52.3.3 Multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit

Der Bund leistet Pflichtbeiträge und freiwillige Beiträge an Einrichtungen der Europäischen Union sowie der Vereinten Nationen, verschiedene internationale Organisationen, multilaterale Entwicklungsbanken und Fonds, die in der Entwicklungszusammenarbeit generell oder in bestimmten Regionen oder Sektoren (z. B. Gesundheit, Umwelt) tätig sind. Insgesamt gab das BMZ im Jahr 2015 für solche Beiträge 2,2 Mrd. Euro aus. Im Jahr 2016 sind dafür 2,4 Mrd. Euro veranschlagt; der Haushaltsentwurf 2017 sieht 2,5 Mrd. Euro vor.

52.3.4 Sonderinitiativen

Beginnend ab dem Haushaltsplan 2014 setzte die deutsche Entwicklungspolitik mit den drei Sonderinitiativen

- „EineWelt ohne Hunger“,
- „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ und
- „Nordafrika und Naher Osten“
  (ab dem Jahr 2015: „Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“)

neue Akzente. Das BMZ sah dafür im ersten Jahr Ausgaben von 160 Mio. Euro vor. Im Jahr 2015 gab das BMZ für die Sonderinitiativen 200 Mio. Euro aus. Im Haushaltsplan 2016 ist ein Anstieg auf 590 Mio. Euro und im Haushaltsentwurf 2017 ein weiterer Anstieg auf 660 Mio. Euro vorgesehen. Somit hat das BMZ den Mittelansatz für die Sonderinitiativen seit dem Jahr 2014 mehr als vervierfacht. Der Einzelplan 23 gibt für die Sonderinitiativen keine spezifische Zuordnung zu den einzelnen Ausgabenbereichen vor. Die Mittel können damit – je nach gefördertem Einzelvorhaben – der Finanziellen oder Technischen Zusammenarbeit, der multilateralen Zusammenarbeit, aber auch der nichtstaatlichen Zusammenarbeit zugeordnet werden.

52.3.5 Verwaltungsausgaben

Zu den Verwaltungsausgaben zählen Ausgaben für aktives Personal, sächliche Verwaltungsausgaben (z. B. für die Bewirtschaftung der Liegenschaften), Investitionen (z. B. der Erwerb von Geräten) sowie die Zahlungen an die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger. Im Jahr 2015 beliefen sich die Verwaltungsausgaben auf 121 Mio. Euro (ohne Ausgaben von 30 Mio. Euro für Leistungen anderer Bundesbehörden). Größte Ausgabenposition im Jahr 2015 waren die Personalausgaben (77 Mio. Euro), darin enthalten sind die Ausgaben für die Versorgung der Beamtinnen und Beamten (22 Mio. Euro).

52.3.6 Überplanmäßige Ausgaben

Für das Haushaltsjahr 2016 willigte das BMF auf Antrag des BMZ in überplanmäßige Ausgaben in Höhe von bis zu 681 Mio. Euro ein. Daran zeigt sich, dass der Einzelplan 23 unvorhergesehenen Zahlungsrisiken ausgesetzt ist.

52.4 Wesentliche Einnahmen

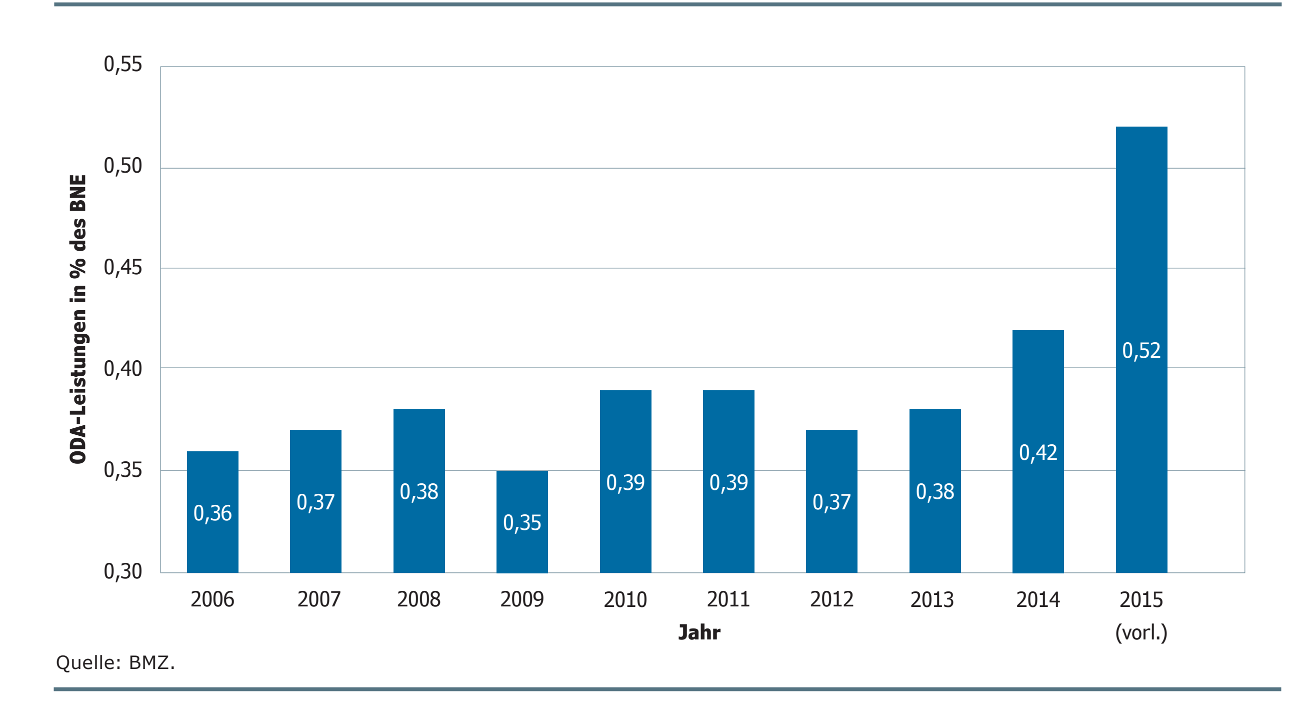
Die Einnahmen des Einzelplans 23 gehen weitgehend auf Zinsen und Tilgungen der vom Bund gewährten Darlehen zurück. Sie lagen im Jahr 2015 bei 759,5 Mio. Euro, wovon 720 Mio. Euro auf Tilgungen und Zinsen entfielen. Für das Jahr 2016 sind 620,2 Mio. Euro veranschlagt und für das Jahr 2017 sind 930,6 Mio. Euro geplant.

52.5 Der Einzelplan 23 im Zusammenhang mit der gesamten deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit

Die Bundesregierung hatte im Jahr 2005 zugesagt, entsprechend dem Stufenplan der Europäischen Union die jährlichen Ausgaben Deutschlands für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (englische Bezeichnung: Official Development As-

sistance – ODA) auf 0,7 % des Bruttonationaleinkommens (ODA-Quote) zu steigern. In Abbildung 52.2 ist die Entwicklung des Anteils der deutschen ODA-Leistungen in den Jahren 2006 bis 2015 dargestellt.

Fälligkeiten der bis Ende 2015 eingegangenen Verpflichtungen in den Folgejahren[a] Abbildung 52.2



Quelle: BMZ.

Der Anteil der gesamten öffentlichen Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit am Bruttonationaleinkommen (BNE) lag in den Jahren 2006 bis 2013 zwischen 0,35 und 0,39 % und stieg im Jahr 2014 auf 0,42 % (12,5 Mrd. Euro). Er beträgt für das Jahr 2015 nach vorläufiger Berechnung 0,52 % (16,0 Mrd. Euro). Der Anstieg gegenüber dem Jahr 2014 ist im Wesentlichen auf die Aufnahme von Flüchtlingen im Inland zurückzuführen. Dafür aufgewendete Mittel sind teilweise auf die ODA-Quote anzurechnen. Aber auch ohne Berücksichtigung der Flüchtlingskosten im Inland stiegen die deutschen ODA-Leistungen im Vergleich zum Vorjahr um 6 %. Den größten Anteil daran erbringt der Bund.

Die Bundesregierung will Deutschland weiter zum sogenannten 0,7 %-Ziel führen und hat dazu für die 18. Legislaturperiode beginnend mit der Aufstellung zum Bundeshaushalt 2014 ressortübergreifend zusätzlich 2 Mrd. Euro bereitgestellt. Das BMZ setzt seinen Anteil daran (1,6 Mrd. Euro verteilt auf vier Jahre) vor allem für seine drei Sonderinitiativen ein. Darüber hinaus sah der Haushaltsgesetzgeber mit dem Haushaltsaufstellungsverfahren für das Jahr 2016 zusätzlich 8,3 Mrd. Euro für ODA-anrechenbare Ausgaben im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2019 vor. Die Mittel sind für mehrere Einzelpläne bestimmt (neben dem Einzelplan 23 auch für die Einzelpläne 05, 16 und 60). Damit soll in den nächsten Jahren die ODA-Quote bei mindestens 0,4 % des Bruttonationaleinkommens stabilisiert werden.

52.6 Ausblick

Für das Jahr 2017 sieht die Bundesregierung gegenüber dem Vorjahr mit 8,0 Mrd. Euro einen weiteren Anstieg der Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit aus dem Einzelplan 23 um 580 Mio. Euro vor. Für die Jahre 2018 bis 2020 sind Ausgaben von jeweils 7,9 Mrd. Euro geplant. Damit ist für den Zeitraum 2017 bis 2019 ein Anstieg von insgesamt 1,6 Mrd. Euro gegenüber dem geltenden Finanzplan vorgesehen.

Die Anstrengungen des Bundes in der Entwicklungszusammenarbeit werden auch von internationalen Entwicklungen bestimmt, insbesondere von der Lage der Flüchtlinge mit weltweit über 65 Millionen Menschen auf der Flucht. Die Entwicklungszusammenarbeit soll zur Fluchtursachenbekämpfung in den Herkunftsländern beitragen und einen Beitrag leisten, Bleibeperspektiven vor Ort zu verbessern. Die UN verabschiedete im Jahr 2015 die „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung". Die Agenda soll als „Weltzukunftsvertrag" dabei helfen, allen Menschen ein Leben in Würde zu ermöglichen. Sie soll Frieden fördern und dazu beitragen, dass alle Menschen in Freiheit und einer intakten Umwelt leben können. Die Agenda 2030 ist getragen vom Geist einer neuen globalen Partnerschaft: Der Gedanke der gemeinsamen Verantwortung für Menschen und Planet soll die Einteilung in „Geber" und „Nehmer" oder in „erste", „zweite" und „dritte Welt" ablösen.

Die neue Agenda ersetzt ab dem Jahr 2016 die Milleniumsentwicklungsziele, die sich die Weltgemeinschaft Anfang des Jahrtausends gesetzt hat. Die neuen Ziele sollen für Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländer gleichermaßen gelten und alle Aspekte von nachhaltiger Entwicklung umfassen – insbesondere ihre ökologische, ökonomische und soziale Dimension. Die Federführung liegt auf deutscher Seite beim BMZ und beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Erst im weiteren Verlauf der Agenda wird klarer werden, in welcher Höhe die Verwirklichung dieser neuen Ziele zu Mehrausgaben des Bundes führen wird.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

(Einzelplan 30)

53 Entwicklung des Einzelplans 30

53.1 Überblick

Das BMBF hat die Aufgabe, Bildung, Wissenschaft und Forschung zu fördern. Vielfach berühren seine Maßnahmen den Zuständigkeitsbereich der Länder.
Im Jahr 2017 stehen dem BMBF 17,6 Mrd. Euro zur Verfügung. Das BMBF fördert insbesondere

- den Betrieb und die Investitionen außeruniversitärer Forschungseinrichtungen (institutionelle Förderung),
- einzelne Vorhaben der Bildung, Wissenschaft und Forschung (Projektförderung) sowie
- die Aus- und Fortbildung mit Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG).

Die Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen sowie Verpflichtungsermächtigungen, Planstellen und Stellen im Einzelplan 30 zeigt die Tabelle 53.1.

Übersicht über den Einzelplan 30
Bundesministerium für Bildung und Forschung

Tabelle 53.1

	2015 Soll	2015 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2016 Soll	2017 Haushalts-entwurf	Verände-rung 2016/2017[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	15 275,0	15 195,7	–79,2	16 400,3	17 557,5	*7,1*
darunter:						
▪ Förderung von Forschungsein-richtungen, Beiträge für internationale Einrichtungen	5 580,6	5 588,6	8,0	5 894,4	6 146,1	*4,3*
▪ Förderung von Projekten	6 474,8	5 987,9	–487,0	7 038,9	7 726,5	*9,8*
davon:						
▪ Förderung von Hochschulen mit Exzellenzinitiative, Hoch-schulpakt, Qualitätspakt Lehre	2 717,4	2 709,3	–8,0	3 085,3	3 397,3	*10,1*
▪ Stilllegung und Rückbau kern-technischer Versuchsanlagen	328,1	230,7	–97,3	328,1	328,1	*0,0*
▪ Leistungen nach BAföG, AFBG	2 518,7	2 492,2	–26,5	2 589,3	2 908,2	*12,3*
▪ Ausgleichsleistungen für die Föderalismusreform	715,2	714,9	–0,3	715,2	715,2	*0,0*
▪ Ministerium	98,5	91,2	–7,3	103,3	109,4	*5,9*
Einnahmen des Einzelplans	89,4	176,3	86,9	83,9	36,3	*–56,8*
Verpflichtungsermächtigungen	4 982,7[c]	2 985,3	–1 997,4	8 022,0	6 882,5	*–14,2*
			Planstellen/Stellen			**in %**
Personal[f]	935	854[d]	–82	1 014[e]	1 029	*1,5*

Erläuterungen:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
d Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.
e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 895 Planstellen/Stellen.
f Ausschließlich Planstellen/Stellen des Bundesministeriums (Kapitel 3012), d. h. ohne Planstellen/Stellen der Deutschen Historischen Institute Rom und Paris (Kapitel 3003).
Quelle: Einzelplan 30. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

53.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Wie bereits in den Vorjahren sieht die Bundesregierung steigende Gesamtausgaben im Einzelplan 30 vor. Im Jahr 2017 wird sein finanzielles Volumen um 1,2 Mrd. Euro (7,1 %) höher sein als im Jahr 2016. Markante Zuwächse sind insbesondere vorgesehen für BAföG-Leistungen (268 Mio. Euro), digitalen Wandel und Mikroelektronik (zusammen 109 Mio. Euro), den Hochschulpakt (353 Mio. Euro) sowie die institutionelle Förderung von Forschungseinrichtungen (252 Mio. Euro).

Im Jahr 2015 schöpfte das BMBF die Ausgaben-Obergrenze annähernd vollständig aus. Bei einzelnen Titeln lagen die Ist-Ausgaben jedoch zum Teil erheblich unter den vom Parlament beschlossenen Ansätzen. Dies betrifft beispielsweise die Ausgaben für

- das Deutschlandstipendium (Rest von 16,5 Mio. Euro, Ausschöpfung 65,3 %),
- die Qualitätsoffensive Lehrerbildung (Rest von 38,9 Mio. Euro, Ausschöpfung 13,5 %),
- die naturwissenschaftliche Grundlagenforschung - Investitionen (Rest von 100,2 Mio. Euro, Ausschöpfung 58,3 %),
- Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Versuchs- und Demonstrationsanlagen (Rest von 87,7 Mio. Euro, Ausschöpfung 68,0 %).

Zwar muss das BMBF kassenmäßige Einsparungen erbringen und insoweit von den Haushaltsansätzen abweichen. Die Globale Minderausgabe, die diese Einsparung im Einzelplan 30 sicherstellen soll, steigt im Jahr 2017 deutlich auf 424,2 Mio. Euro an. Das BMBF entscheidet, bei welchen Titeln dieser Betrag zu erwirtschaften ist.

Jedoch begründen die erheblichen Unterschreitungen einzelner Ausgabeansätze Zweifel, ob das BMBF die Mittel stets realistisch veranschlagt. Trotz der geringen Mittelabflüsse plant es bei den vier vorgenannten Titeln für das Jahr 2017 mindestens gleich hohe, teils sogar höhere Ausgaben. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es erforderlich, dass das BMBF Abweichungen zwischen den Voranschlägen und den Mittelabflüssen analysiert und daraus die notwendigen Schlüsse zieht. Der Haushaltsplan darf nur die im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben enthalten. Wenn das BMBF davon ausgehen muss, dass bereitgestellte Mittel nicht in Anspruch genommen werden, muss es seine Ansätze entsprechend anpassen.

Auffällig sind im Einzelplan 30 auch die nicht verausgabten Selbstbewirtschaftungsmittel. Sie sind seit dem Jahr 2012 stetig und mit jährlichen Steigerungsraten von bis zu 40 % angewachsen. Ende 2015 erreichten sie mit 636,5 Mio. Euro einen neuen Höchststand. Das ist mehr als in allen anderen Einzelplänen zusammen. Der Grund hierfür ist, dass die Wissenschaftseinrichtungen, denen nach dem Wissenschaftsfreiheitsgesetz die Zuwendungen des Bundes zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen wurden, ihre Mittel nicht für geplante Maßnahmen abgerufen hatten (vgl. Nr. 53.3.2). Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes

schränkt es sowohl die Aussagekraft der Rechnungslegung als auch die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten ein, wenn Mittel in einer solchen Größenordnung in die Zukunft übertragen werden (vgl. Bemerkung Nr. 1.10).

53.3 Wesentliche Ausgaben

53.3.1 Zunehmende Inanspruchnahme des Bundes für Länderaufgaben im Hochschulbereich

Bund-Länder-Vereinbarungen binden einen großen Teil der Ausgaben im Einzelplan 30. Auf dieser Grundlage werden vor allem außeruniversitäre Forschungseinrichtungen gemeinsam finanziert und Hochschulen gefördert. Zudem erhalten die Länder – seit dem Jahr 2014 ohne konkrete Zweckbindung – jährlich über 700 Mio. Euro als sogenannte Kompensationsmittel. Grund hierfür ist, dass seit dem Jahr 2007 die früheren hochschulbezogenen Gemeinschaftsaufgaben entfallen sind. Im Jahr 2015 hat der Bund ferner den bisherigen Anteil der Länder an den BAföG-Ausgaben übernommen und sie damit um 1,2 Mrd. Euro jährlich entlastet. Dies sollte den Ländern insbesondere die Grundfinanzierung ihrer Hochschulen erleichtern. Die Entlastung kann im Haushaltsplan nicht ausgewiesen werden. Allerdings hat die Bundesregierung dem Parlament im Juni 2016 über die Verwendung der freigewordenen Mittel berichtet. Demnach haben die Länder sie zum Teil nicht für Hochschulen, sondern für Schulen oder Kinderkrippen eingesetzt.

Nach einer Änderung des Artikels 91b Grundgesetz im Jahr 2015 kann der Bund Hochschulen nicht nur zeitlich befristet, sondern dauerhaft fördern. Auf dieser Grundlage haben Bund und Länder im Juni 2016 drei neue Vereinbarungen geschlossen:

- Die Exzellenzstrategie soll als Nachfolgeprogramm der Exzellenzinitiative besonders leistungsstarke Universitäten mit 533 Mio. Euro pro Jahr fördern.
- Unter dem Stichwort „Innovative Hochschule" erhalten Fachhochschulen und kleinere bis mittlere Universitäten 55 Mio. Euro im Jahr, um anwendungsorientierter zu forschen und den Wissenstransfer zu stärken.
- Mit der „Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses" unterstützt der Bund den Übergang in Lebenszeitprofessuren mit 1 Mrd. Euro, verteilt auf 15 Jahre.

Ende 2015 forderten die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder, dass der Bund „leistungsschwachen" Ländern eine „Bundesergänzungszuweisung für Forschungsförderung" zur Verfügung stellen soll. Hierdurch soll eine bundesweit gleichmäßige Verteilung von Fördermitteln gewährleistet werden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes würde dies ein zielgerichtetes Engagement des Bundes gänzlich unmöglich machen. Das BMBF hat klargestellt, dass die Bundesregierung die Einführung solcher Zuweisungen ablehnt.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt angemerkt, dass die Vielfalt der beschriebenen Förderansätze ein geschlossenes Konzept vermissen lässt. Sie sind in ihrer Gesamtheit nicht ausreichend transparent, begünstigen unwirtschaftli-

ches Handeln und können zu immer neuen Finanzierungsansprüchen an den Bund führen. Der Anteil der durch Bund-Länder-Vereinbarungen gebundenen Mittel lag im Haushaltsjahr 2015 bereits bei 54,7 %. Im Regierungsentwurf 2017 erreichen sie mit 9,6 Mrd. Euro einen neuen Höchststand. Die Aufhebung des Kooperationsverbots wurde nicht nur für die Verstetigung der bisherigen Förderinstrumente, sondern auch für neue Ausgabenprogramme genutzt.

Der Bundesrechnungshof sieht die zunehmende Verflechtung föderaler Ebenen kritisch. Sie birgt die Gefahr, dass die Grundsätze der Effektivität und der Effizienz von widerstreitenden Verteilungsinteressen überlagert werden. Die Möglichkeit, die Beachtung dieser Grundsätze nachzuhalten, ist dabei zumeist eingeschränkt. Vor diesem Hintergrund sollte der Bund vermeiden, dass die finanzielle Verantwortung der Länder für ihre Hochschulen ausgehöhlt wird. Er sollte seinen Mitteleinsatz kritisch überprüfen und Erwartungen an ein noch weitergehendes Engagement klare Grenzen setzen. Das BMBF betont hingegen die Aufgabe des Bundes, in Fällen überregionaler Bedeutung tätig zu werden und damit spezifische Bundesinteressen zu befördern. Das jetzige finanzielle Engagement des Bundes könne „angesichts der Dynamik der Wissensgesellschaft keine starre Obergrenze bilden".

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, dass der Bund die verschiedenen Formen der finanziellen Unterstützung und ihrer Wirkungen in einer Gesamtbetrachtung transparent macht. Erste Berichte des BMBF hierzu waren nicht aussagefähig genug, um bewerten zu können, inwieweit die mit dem Einsatz der Bundesmittel verbundenen Erwartungen erfüllt werden. Die Frage nach konkreten Wirkungen blieb dabei – oft aufgrund unvollständiger Informationen der Länderseite – zumeist offen.

53.3.2 Freiräume bei den vom Bund institutionell geförderten Wissenschaftseinrichtungen

Im Jahr 2017 wird das BMBF 5,8 Mrd. Euro (33 % seiner Mittel) aufwenden, um Wissenschaftseinrichtungen institutionell zu fördern. Zu den gemeinsam mit den Ländern finanzierten Einrichtungen gehören insbesondere die Deutsche Forschungsgemeinschaft als Forschungsförderungsorganisation, die anwendungsorientierte Fraunhofer-Gesellschaft, die Forschungszentren der Helmholtz-Gemeinschaft, die Max-Planck-Gesellschaft mit dem Schwerpunkt Grundlagenforschung sowie die Einrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.

Der Finanzierungsanteil des Bundes liegt je nach Einrichtung bei 50 bis 90 %. Mit dem Pakt für Forschung und Innovation sagten Bund und Länder regelmäßig steigende Mittel zu. Ab dem Jahr 2016 finanziert der Bund die jährliche Steigerung von 3 % alleine. Hierdurch verschieben sich die faktischen Finanzierungsanteile stetig zulasten des Bundes.

Das Wissenschaftsfreiheitsgesetz hat den Wissenschaftseinrichtungen größere Flexibilität beim Haushalt, beim Personal, bei der Beteiligung an Unternehmen und bei Bauverfahren ermöglicht. So können die Wissenschaftseinrichtungen ihre Mittel zur Selbstbewirtschaftung erhalten. Sie haben diese Mittel im Jahr der Veranschlagung in großem Umfang nicht verbraucht. Das Volumen dieser Mittel ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist diese Entwicklung nicht nur aus Gründen der Haushaltstransparenz und der Budgetkontrolle problematisch (vgl. Nr. 53.2). Sie weist auch auf eine zunehmende Diskrepanz zwischen Planung und realisierten Projektverläufen hin. Der Bundesrechnungshof geht derzeit der Frage nach, welche Schlussfolgerungen hieraus auf die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes zu ziehen sind.

Das Wissenschaftsfreiheitsgesetz schränkt die Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten der Zuwendungsgeber ein. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muss das BMBF daher eine ausreichende Transparenz über den Einsatz der Mittel, ihre Wirkung und ihren Beitrag zur Zielerreichung sicherstellen. Eine wesentliche Rolle sollen hierbei die Monitoring-Berichte zum Pakt für Forschung und Innovation spielen. Die auf der Grundlage von Beiträgen der Wissenschaftseinrichtungen in der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz verabschiedeten Berichte betonen stets die Bedeutung flexibler Rahmenbedingungen. Sie enthalten auch regelmäßig in allgemeiner Form die Einschätzung, dass die Einrichtungen maßvoll und verantwortungsvoll mit ihnen umgehen.

Nach den Aussagen im Monitoring-Bericht zielen flexiblere Rahmenbedingungen auf einen wirtschaftlicheren Mitteleinsatz. Die Erfahrungen aus Prüfungen des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe zeigen aber, dass diese Flexibilisierungen unwirtschaftliches Handeln in den Einrichtungen keineswegs ausschließen (vgl. Bemerkung Nr. 55). Der Bundesrechnungshof hält es für wichtig, dass insbesondere das Parlament aufgrund belastbarer Daten nachvollziehen kann, inwieweit die Regelungen des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes zu wirtschaftlichem Handeln beitragen. Er untersucht derzeit Möglichkeiten, die Transparenz zu verbessern. Das BMBF hat sich bereit erklärt, das Berichtswesen bei Bedarf fortzuentwickeln. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages könne durch konkrete Informationsanliegen hierauf Einfluss nehmen.

53.3.3 Verbesserungspotenzial bei der Förderung von Projekten

Das BMBF beabsichtigt, im Jahr 2017 Bildungs- und Forschungsprojekte mit 7,7 Mrd. Euro (44 % seiner Mittel) zu fördern. Das fachliche Spektrum reicht von einzelnen Forschungsvorhaben bis zu breit angelegten Programmen zur Bildungsförderung oder der internationalen Zusammenarbeit.

53.3.3.1 Anstrengungen für bessere Erfolgskontrollen fortsetzen

Die Zweckbestimmungen der Titel des Einzelplans 30 sind häufig abstrakt und allgemein. Umso wichtiger ist es, dass das BMBF für ausreichende Transparenz der konkreten Wirkungen seiner Maßnahmen sorgt. Hierzu sind sachgerechte

Erfolgskontrollen von zentraler Bedeutung. Das Haushaltsrecht schreibt solche Erfolgskontrollen vor, um eine wirtschaftliche Mittelverwendung sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF auf Defizite in der Systematik, der Methodik und der Qualitätssicherung seiner Erfolgskontrollen hingewiesen. Mehrere Empfehlungen hat das BMBF aufgegriffen. Es hat einheitliche Standards angekündigt, lässt geeignete Indikatoren untersuchen und will Personal für diesen Zweck einsetzen. Allerdings hat es auch die Auffassung vertreten, dass die Bewertung der Wirtschaftlichkeit seiner Fördermaßnahmen häufig an sachliche Grenzen stößt. Der Bundesrechnungshof verkennt weder die inzwischen erreichten Fortschritte noch die besonderen Anforderungen an Erfolgskontrollen im Forschungsbereich. Dennoch muss das BMBF auch hier alle nötigen Voraussetzungen schaffen, dass seine Mittel zielgerichtet und mit größtmöglichem Nutzen eingesetzt werden. Dies erfordert weitere Anstrengungen des BMBF, um insbesondere

- für jedes Förderprogramm klare und konkrete Ziele zu definieren, an denen sich die später erzielten Ergebnisse messen lassen müssen;
- messbare Indikatoren zu entwickeln, mit denen objektiv beobachtet werden kann, wie sich die Förderung auswirkt;
- die Wirkungszusammenhänge zwischen Förderung und den Ergebnissen zu erkennen;
- das mit der Förderung Erreichte ergebnisoffen zu bewerten und hieraus Schlussfolgerungen für ggf. notwendige Korrekturen oder Folgenentscheidungen zu treffen;
- die notwendigen organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen, um Erfolgskontrollen objektiv und in hoher Qualität durchführen zu können.

53.3.3.2 Instrument der Projektförderung nicht zweckentfremden

Bei der Projektförderung stellt das BMBF einem Zuwendungsempfänger Mittel für einzelne abgegrenzte Vorhaben zur Verfügung. Da dieses Förderinstrument nicht darauf ausgerichtet ist, Einrichtungen auf Dauer zu finanzieren, verlangt es weniger Transparenz über den Zuwendungsempfänger und seine wirtschaftliche Struktur als die institutionelle Förderung. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das BMBF die Projektförderung nutzt, um einen maßgeblichen Beitrag zum Aufbau und Betrieb langfristiger Forschungsstrukturen zu leisten. Im Fall des Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) hat das BMBF entschieden, für mindestens 14 Jahre eine Anschubfinanzierung zu gewähren, bis Klarheit über die angestrebte Institutionalisierung erzielt wird (vgl. Bemerkung Nr. 54). Der Bundesrechnungshof sieht mit dieser Finanzierung die engen zeitlichen und sachlichen Grenzen einer zulässigen Projektförderung überschritten. Sie sollte auf den haushaltsrechtlich vorgesehenen Zweck beschränkt und allenfalls dann für die Finanzierung von Einrichtungen verwendet werden, wenn es sich um zeitlich eng begrenzte Anschubfinanzierungen mit einer klaren Anschlussperspektive handelt.

53.3.3.3 Risiken aus Großprojekten konsequent entgegenwirken

Der Einzelplan 30 enthält eine Vielzahl geförderter Großprojekte. Teils sind diese Projekte so speziell, dass es kaum vergleichbare Vorhaben gibt. Gemeinsame

Kennzeichen sind eine hohe Komplexität der Projekte in baulich-technischer, in organisatorischer und in rechtlicher Hinsicht sowie ein vergleichsweise hoher Mittelbedarf. Der Bundesrechnungshof hat bei verschiedenen Projekten Planungs- und Steuerungsdefizite festgestellt, denen das BMBF nach seiner Auffassung frühzeitiger hätte entgegenwirken müssen. Das BMBF hat mitgeteilt, es habe Maßnahmen eingeleitet, um Großprojekte grundsätzlich besser steuern und ihre Kosten abschätzen zu können. Der Bundesrechnungshof erkennt dies an, verweist aber darauf, dass bei mehreren Problemfällen eine wirtschaftliche Projektdurchführung noch nicht sichergestellt ist.

Dies gilt beispielsweise für die Stilllegung und den Rückbau kerntechnischer Versuchseinrichtungen, die der Bund weit überwiegend finanziert. Der Bundesrechnungshof hatte in der Vergangenheit wiederholt auf Kostensteigerungen und Verzögerungen hingewiesen und verdeutlicht, dass Anreize für wirtschaftliches Handeln gestärkt und Synergieeffekte genutzt werden müssten. Zuletzt hat er auf Bitte des Haushaltsausschusses im April 2015 über seine Einschätzung berichtet, dass es strafferer und einheitlicher Planungs-, Kontroll- und Steuerungsprozesse bedarf. Der Bundesrechnungshof sah es als wesentlich an, die auf BMBF und das Bundesminsterium der Finanzen verteilte Finanzierungs- und die Steuerungsverantwortung zusammenzuführen. Das BMBF hat dies für nicht erforderlich gehalten. Es wird sich zeigen, inwieweit die stattdessen beabsichtigte Stärkung einheitlicher Vorgaben und eine intensivere Zusammenarbeit ausreichen, um finanzielle Risiken zu begrenzen.

Aus dem Einzelplan 30 finanziert der Bund auch einen neuen Forschungsbau (sog. Beschleunigerkomplex) in Darmstadt. Strukturelle Probleme haben das Großprojekt erheblich verzögert und zu Kostensteigerungen geführt. Zunächst im Bundeshaushalt veranschlagte Mittel sind deshalb nicht zeitgerecht verwendet worden (vgl. Nr. 53.2). Für den Bundeshaushalt besteht das Risiko, dass er mittel- bis langfristig zusätzlich belastet wird. Hierüber hat der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages im Jahr 2015 berichtet. Er hat dem BMBF empfohlen zu klären, wie das Großprojekt fortgesetzt werden soll. Das BMBF sollte die auf den Bund zukommenden Kostensteigerungen transparent darstellen, wenn das Projekt in dem bisherigen Umfang weitergeführt werden soll. Wenn es jedoch beabsichtigt, den Umfang des Projektes zu reduzieren, muss es prüfen, ob der dadurch bedingte geringere wissenschaftliche Nutzen eine weitere Finanzierung überhaupt rechtfertigt.

53.3.4 Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz

Das BAföG ermöglicht individuelle Geldleistungen für Schulbesuchende und Studierende. Die Leistungen erhöhen sich ab August 2016 durch das 25. Gesetz zur Änderung des BAföG (BAföGÄndG). Die Mehrausgaben betragen 147 Mio. Euro im Jahr 2016 und etwa 500 Mio. Euro ab dem Jahr 2017.

Zusätzliche Leistungen erhalten behinderte Schulbesuchende für Internatsaufenthalte auf Grundlage des BAföG und des Sozialgesetzbuches XII. Die Zuständigkeiten unterschiedlicher Leistungsträger verursachen übermäßige Bürokratie für alle Beteiligten. Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, die Zuständigkeiten zu konzentrieren (vgl. Bemerkung Nr. 57).

Für eine Ausbildung im Ausland gibt es Zuschläge zur Förderung. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Verwaltungspraxis für die Zuschläge Auszubildende teilweise benachteiligt oder besserstellt. Das BMBF will wegen der grundsätzlichen Bedeutung prüfen, ob und wie diese Schwachstellen beseitigt werden können.

Das Bildungskreditprogramm des Bundes steht neben Leistungen nach dem BAföG zur Verfügung. Der Bund bürgt für diese zinsgünstigen Ausbildungskredite. Der Bundesrechnungshof hat verspätete und entgangene Einnahmen zulasten des Bundes in Millionenhöhe festgestellt. Er erwartet vom BMBF, für Abhilfe zu sorgen (vgl. Bemerkung Nr. 56).

Das AFBG unterstützt ausgebildete Fachkräfte, die sich beruflich fortbilden. Diese Geldleistung tragen der Bund mit 78 % und die Länder mit 22 %. Da für die Förderung teilweise das BAföG gilt, erhöhen sich durch das BAföGÄndG auch die Leistungen an Fortzubildende. Das Dritte Gesetz zur Änderung des AFBG führt zusätzlich zu erhöhten Leistungen und erweiterten Fördermöglichkeiten. Die Mehrkosten betragen für den Bund im Jahr 2016 20,2 Mio. Euro und 41 Mio. Euro ab dem Jahr 2017.

Die Förderung bietet auch zinsgünstige Darlehen. Die Bewilligungsstellen verlängerten die gesetzliche Angebotsfrist für ein Darlehen teilweise unzulässig. Der Bundesrechnungshof bewirkte durch seine Prüfung, dass die Frist nunmehr eingehalten wird.

53.4 Ausblick

Die Finanzplanung führt die Ausgaben des Einzelplans 30 auf hohem Niveau fort. Für das Jahr 2020 soll der Mittelansatz aber deutlich auf 17 Mrd. Euro sinken. Grund ist, dass im Einzelplan 30 ab dem Jahr 2020 die Kompensationsmittel für die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau und Bildungsplanung entfallen. Bereits ab dem Jahr 2014 waren die Länder nicht mehr verpflichtet, diese Mittel für forschungspolitische Zwecke einzusetzen. Wie sie die Mittel tatsächlich verwendeten, blieb für den Bund weitgehend intransparent. Aus der bisherigen Veranschlagung im Einzelplan 30 darf daher nicht der Schluss gezogen werden, dass es sich um vom Bund für die Forschung bereitgestellte Mittel handelt. Im Umkehrschluss bedeuten ihr Wegfall und der damit verbundene Rückgang des finanziellen Volumens des Einzelplans 30 keine Abkehr von den bisherigen Prioritätensetzungen für Bildung und Forschung. Diese Reduzierung folgt aus den Vereinbarungen mit den Ländern; sie sollte nicht als Ansatzpunkt für die Forderung nach neuen Ausgabenprogrammen missverstanden werden.

54 83 Mio. Euro Bundesmittel für den Aufbau einer Forschungseinrichtung ohne gesicherte Perspektive

54.0

Das BMBF fördert seit dem Jahr 2009 mit Projektmitteln den Aufbau und Betrieb eines Instituts für Nachhaltigkeitsforschung. Es hatte die Absicht, das Institut bis zum Jahr 2017 auf eine dauerhafte finanzielle Grundlage zu stellen und in eine institutionelle Förderung zu überführen. Belastbare Absprachen hierzu mit dem Land Brandenburg, den Wissenschaftsorganisationen und dem Bundesministerium der Finanzen gibt es jedoch bis heute nicht. Dennoch hat das BMBF angekündigt, die Anschubfinanzierung mit Projektmitteln bis Ende 2023 zu verlängern. Damit hat es bisher 83 Mio. Euro für dieses Projekt bereitgestellt, ohne zuvor die Voraussetzungen für eine solide dauerhafte Finanzierung des Instituts zu klären. Der Bundesrechnungshof hält es für nicht vertretbar, Projektförderungen als quasi-institutionelle Finanzierung über zeitlich eng begrenzte Anlaufphasen hinaus zu nutzen.

54.1

Die Idee, in Deutschland ein interdisziplinäres Institut für Nachhaltigkeitsforschung zu errichten, geht zurück auf das Nobelpreisträger-Symposium „Global Sustainability – A Nobel Cause" im Jahr 2007. Die Initiatoren wollten eine „neue Form der Interaktion" zwischen Wissenschaft und Gesellschaft ermöglichen. Diese Idee griffen Vertreter der „Allianz der deutschen Wissenschaftsorganisationen" (Wissenschaftsallianz) auf. Sie erarbeiteten erste Pläne für ein neues „Institute for Advanced Sustainability Studies" (IASS). Auf Initiative des BMBF und in Abstimmung mit der Wissenschaftsallianz wurde es am 2. Februar 2009 als gemeinnütziger Verein gegründet.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2013 die Projektförderungen des BMBF für das Institut. Die dabei festgestellten Mängel bei Planung und Betrieb gaben Anlass für eine Nachfrage des Bundesrechnungshofes im Dezember 2015. Danach stellt sich die bisherige Entwicklung wie folgt dar:

BMBF fördert den Aufbau des Instituts ohne langfristige Planung
Das BMBF fördert den Aufbau und den anfänglichen Betrieb des IASS seit dem 1. April 2009. Zunächst bewilligte es 2 Mio. Euro für ein Vorprojekt zur Unterstützung des Gründungsdirektors in der Anlaufphase. Im Dezember 2009 kam es mit dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK) des Landes Brandenburg überein, bis zum 31. Dezember 2016 den Aufbau des IASS als Projekt durch zwei sich ergänzende Zuwendungen im Verhältnis 85:15 zu finanzieren. Sie bekundeten ihre Absicht, das IASS ab dem Jahr 2017 in eine institutionelle Förderung zu überführen. Bis dahin bewilligte das BMBF zunächst eine Projekt-

förderung in Höhe von 46,6 Mio. Euro. Über eine dauerhafte Förderung wollte es entscheiden, nachdem der Wissenschaftsrat die wissenschaftliche Qualität des Instituts bestätigt hatte.

Die möglichen Perspektiven für eine institutionelle Finanzierung hatte es nicht geklärt. So war unklar, ob und in welcher Höhe das Land Brandenburg das IASS dauerhaft mitfinanzieren wollte. Auch hatte das BMBF keine konkrete Vorstellung darüber, wie das Institut im Wissenschaftssystem verankert werden sollte. Die Wissenschaftsorganisationen und das MWFK hatte es nicht beteiligt.

Will der Bund Einrichtungen langfristig fördern, sind besondere Vorgaben des Haushaltsrechts zu beachten. So muss eine Einrichtung, die institutionell gefördert wird, z. B. einen verbindlichen Haushalts- oder Wirtschaftsplan vorlegen. Dies sichert den Zuwendungsgebern wichtige Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten. Auch ist darauf zu achten, dass sich die Zahl der institutionellen Zuwendungsempfänger des Bundes nicht erhöht und sich die Länder angemessen an der Finanzierung beteiligen. Um dies zu gewährleisten, ist das Bundesministerium der Finanzen (BMF) bei Entscheidungen für eine institutionelle Förderung frühzeitig zu beteiligen.

Wissenschaftsrat hält Leistung des Instituts für noch nicht überzeugend
Auf Bitten des BMBF und des MWFK evaluierte der Wissenschaftsrat das IASS im Jahr 2014. Er bewertete die Qualität der begutachteten Forschungsarbeiten als „noch nicht befriedigend". Das Institut sei noch relativ schwach im deutschen Wissenschaftssystem verankert. Es bedürfe langfristiger konzeptioneller und organisatorischer Weiterentwicklungen, um die Gründungsidee erfolgreich umzusetzen und das IASS als Akteur im Bereich der Nachhaltigkeit zu positionieren. BMBF und MWFK sollten das IASS innerhalb von fünf Jahren erneut evaluieren lassen und auf dieser Grundlage abschließend über dessen künftige Finanzierung entscheiden. Die Projektförderung sollten sie bis dahin zunächst fortsetzen.

BMBF vertagt Klärung der Finanzierungsperspektive
Um dem IASS eine weitere Perspektive zu geben, kamen das BMBF und das MWFK im November 2015 überein, ihre Förderungen bis zum 31. Dezember 2023 fortzuführen. Der Wissenschaftsrat soll nach ihrem Willen im Jahr 2019 das IASS erneut evaluieren. Auf dieser Grundlage bewilligte das BMBF dem IASS für den Zeitraum 1. Januar 2017 bis 30. Juni 2021 eine Anschlusszuwendung von (zunächst) 34,4 Mio. Euro. Einen konkreten Plan für die Überführung in eine institutionelle Förderung und für die dazu erforderlichen Abstimmungen gab es auch zu diesem Zeitpunkt nicht.

Das BMBF teilte im Januar 2016 dem Bundesrechnungshof mit, dass es die Überführung in eine institutionelle Förderung noch vor dem 30. Juni 2021 prüfen wolle. Zuvor sollten „Klärungsgespräche" mit dem Land Brandenburg stattfinden. In der Folge informierte das BMBF auch das BMF über die grundsätzliche Absicht, das IASS in eine institutionelle Förderung zu überführen. Die Entscheidung hierzu stehe aber noch aus und eine künftige Bund-Länder-Finanzierung sei noch nicht geklärt. Wenn das Ergebnis der nächsten Evaluierung dies rechtfertige,

würde mittelfristig angestrebt, das IASS an eine der großen Forschungsorganisationen anzubinden. Dies setze jedoch ein zeitaufwendiges Verfahren voraus. Ggf. müsse das Sitzland hierfür die Initiative ergreifen und der Wissenschaftsrat das Institut nochmals evaluieren. Mit dem Abschluss eines solchen Verfahrens sei nicht vor dem Jahr 2023 zu rechnen. Bis dahin wäre aus Sicht des BMBF eine institutionelle Förderung außerhalb der großen Forschungsorganisationen eine realistische Zwischenlösung („Solitärlösung").

54.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMBF nach dem derzeitigen Stand Projektmittel von 83 Mio. Euro für eine Anlauffinanzierung von nunmehr 14 Jahren bereitgestellt hat. Das Instrument der Projektförderung darf nur in engen zeitlichen Grenzen dazu genutzt werden, Strukturen aufzubauen und zu finanzieren. Ansonsten kann es zu einer „quasi-institutionellen" Förderung kommen, bei der wesentliche, für eine dauerhafte Förderung geltende haushaltsrechtliche Anforderungen nicht greifen.

Unabhängig davon hätte das BMBF in einem klaren Planungs- und Finanzierungskonzept darlegen müssen, wie die angestrebte dauerhafte Institutionalisierung in Zukunft auf eine solide, haushaltsrechtlich tragfähige Grundlage gestellt werden soll. Der Bundesrechnungshof hatte dieses Konzept mehrfach eingefordert. Bis heute ist insbesondere nicht geklärt,

- ob und inwieweit von einer verlässlichen Bereitschaft der Länder auszugehen ist, sich an einer institutionellen Finanzierung des IASS zu beteiligen und
- wie das IASS im Wissenschaftssystem verankert werden soll und unter welchen Voraussetzungen es in bestehende Forschungsorganisationen eingebunden werden kann.

Ein solches Konzept hätte bereits mit der Förderentscheidung entwickelt werden müssen, um ein zielgerichtetes Handeln sicherzustellen und finanzielle Risiken für den Bund zu vermeiden. Die letztliche Entscheidung über eine Finanzierung von weiteren Evaluationen des Wissenschaftsrates abhängig zu machen, reicht nicht aus. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass eine dauerhafte Finanzierung eine anerkannte wissenschaftliche Leistungsfähigkeit voraussetzt. Die wissenschaftliche Beurteilung kann aber haushaltsrechtliche Überlegungen nicht ersetzen, wie eine angestrebte dauerhafte Finanzierung aus Sicht der Zuwendungsgeber gestaltet werden soll. Gelingt es nicht, eine langfristige Förderperspektive sowohl in wissenschaftlicher als auch in finanzieller Hinsicht zu erreichen, müssen frühzeitig Alternativ- bzw. Ausstiegsstrategien entwickelt werden.

Die Erwägung des BMBF, zumindest übergangsweise einen eigenständigen institutionellen Zuwendungsempfänger im Einzelplan 30 zu schaffen, hat der Bundesrechnungshof als problematisch bewertet. So ist davon auszugehen, dass eine einmal etablierte „Solitärlösung" mit weit überwiegender Bundesbeteiligung es

später erschwert, das IASS in eine Forschungsorganisation zu integrieren. Die Vorteile einer Integration blieben dann ungenutzt, z. B. finanzielle Synergien und eine intensivere interdisziplinäre Vernetzung.

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert, rasch die Handlungsperspektiven zu klären. Gerade angesichts der langen Vorlaufzeiten für institutionelle Entscheidungen hat er erhebliche Bedenken dagegen geäußert, dies weiter in die Zukunft zu verschieben. Die erforderliche Abstimmung mit den zu beteiligenden Stellen beim Bund, bei den Ländern und den Forschungsorganisationen soll es alsbald einleiten und

- klären, wie das IASS in bestehende Forschungsorganisationen – ohne Umweg über eine „Solitärlösung" – eingebunden werden kann,
- das BMF frühzeitig über die beabsichtigte Finanzierungsperspektive informieren und darlegen, wie sichergestellt werden kann, dass die Zahl der institutionellen Zuwendungsempfänger begrenzt bleibt und
- verlässliche Aussagen über die Finanzierungsbereitschaft der Länder einfordern.

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF gemahnt, vor derartigen Förderentscheidungen stets frühzeitig die künftige Finanzierung zu klären und Anschubfinanzierungen auf das erforderliche Mindestmaß zu reduzieren.

54.3

Das BMBF hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes widersprochen. Es halte sein Vorgehen für planvoll und wirtschaftlich; der von ihm eingeschlagene Weg sei richtig.

Die Verlängerung der Anschubfinanzierung aus Projektmitteln werde durch die Ergebnisse der Evaluierung des Wissenschaftsrates gestützt. Eine Überführung in die institutionelle Förderung wäre wissenschaftlich nicht ausreichend fundiert und wirtschaftlich riskant gewesen. Die Förderung abzubrechen und das Institut abzuwickeln, hätte nicht nur den Empfehlungen des Wissenschaftsrates widersprochen, sondern sei auch nach der zwischenzeitlichen Weiterentwicklung des Instituts nicht zu rechtfertigen. Eine Alternative, die der Fortsetzung der Projektförderung vorzuziehen sei, habe es nicht gegeben.

Das BMBF hat die Forderung nach einem Konzept dadurch als erfüllt angesehen, dass es dem Bundesrechnungshof und dem BMF die aus seiner Sicht in Betracht kommenden Optionen für das weitere Vorgehen offengelegt hat. Die Finanzierungsperspektive wolle es mit den beteiligten Stellen erst abstimmen, wenn der Wissenschaftsrat die wissenschaftliche Arbeit des Instituts positiv bewertet habe. Weder das Land Brandenburg, die Gesamtheit der Länder noch die geeigneten Wissenschaftsorganisationen hätten im Jahr 2009 eine Garantie formulieren können, dass sie 7 bzw. 14 Jahre später dieses Institut grundfinanzieren bzw. aufnehmen.

54.4

Die Ausführungen des BMBF können die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht entkräften. Den Verstoß gegen den Grundsatz, Projektförderungen nur in klar definierten zeitlichen Grenzen für die Anschubfinanzierung zu nutzen, hat es nicht bestritten. Wenn es hierzu keine bessere Alternative gesehen hat, ist dies Folge einer nicht ausreichend zielorientierten Planung. Ein planvolleres Handeln wäre dem BMBF möglich gewesen. Dies hätte keineswegs bedeutet, sich vorschnell ohne Rücksicht auf die wissenschaftliche Qualität für eine institutionelle Förderung zu entscheiden. Der Bundesrechnungshof hat auch nicht gefordert, von den Ländern und den Forschungseinrichtungen eine „Garantie" für die Zukunft einzuholen. Es ist aber nicht vertretbar, zweistellige Millionenbeträge für die Anschubfinanzierung einer Einrichtung einzusetzen, um erst nach einem langfristigen Findungsprozess ergebnisoffen über ihre dauerhafte Perspektive zu entscheiden. Darin liegt nicht nur eine wesentliche Ursache dafür, dass es seit Jahren offene Fragen zur Entwicklung des Instituts gibt. Es widerspricht auch der haushaltsrechtlich klaren Unterscheidung zwischen zeitlich und sachlich begrenzter Projektförderung und dauerhaft angelegter institutioneller Förderung.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei der Empfehlung, schnellstmöglich zu klären, ob, mit welchen Beteiligten und unter welchen Voraussetzungen die beabsichtigte dauerhafte Förderung des IASS finanziert werden kann. Damit darf das BMBF nicht bis zur neuen wissenschaftlichen Bewertung des Instituts warten. Die Verantwortung, eine tragfähige finanzielle Grundlage sicherzustellen und finanzielle Risiken zu vermeiden, kann ihm diese Bewertung nicht abnehmen. Er hat deswegen dafür Sorge zu tragen, dass haushaltsrechtliche Vorgaben, die Handlungsmöglichkeiten der Zuwendungsgeber sowie die Anforderungen der Forschungsorganisationen in einen zielgerichteten Prozess einfließen und weitere Übergangslösungen vermieden werden.

55 Helmholtz-Zentrum Berlin muss bei längeren Betriebsunterbrechungen eines Großgerätes sein Personal wirtschaftlich einsetzen
(Kapitel 3004)

55.0

Das Helmholtz-Zentrum Berlin für Materialien und Energie musste den Betrieb eines Großgerätes zwischen Herbst 2010 und Frühjahr 2015 für insgesamt 32 Monate unterbrechen. Das Helmholtz-Zentrum Berlin hatte nicht geplant, wie es die davon betroffenen Beschäftigten während solcher langen Zeiträume wirtschaftlich einsetzen kann. Für künftige Fälle muss es besser vorsorgen. Das BMBF sollte auch bei den anderen Helmholtz-Zentren darauf hinwirken.

55.1

Wissenschaftliche Großgeräte im Helmholtz-Zentrum Berlin
Die Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V. (Helmholtz-Gemeinschaft) unterhält in Deutschland 18 Forschungszentren mit 38 000 Beschäftigten. Den überwiegenden Teil ihres Jahresbudgets von über 4 Mrd. Euro finanziert der Bund durch Zuwendungen. Das Helmholtz-Zentrum Berlin für Materialien und Energie (HZB) betreibt zwei Großgeräte für die Wissenschaft, u. a. eine Neutronenquelle. Ein großer Teil seiner über 1 100 Beschäftigten arbeitet forschend oder in der technischen Unterstützung mit diesen Großgeräten. Die jährlichen Zuwendungen an das HZB, 124 Mio. Euro im Jahr 2016, stammen zu 90 % aus Mitteln des BMBF.

Risikomanagementsystem des Helmholtz-Zentrums Berlin
Der Bundesrechnungshof prüfte die Organisation des HZB als Zuwendungsempfänger des BMBF. Dabei untersuchte er auch das Risikomanagement des HZB. Das Risikomanagementsystem des HZB sah nicht vor, wie die Beschäftigten des HZB bei längeren Betriebsunterbrechungen eines Großgerätes wirtschaftlich eingesetzt werden sollen.

Betrieb der Neutronenquelle mehrfach für Monate unterbrochen
Das HZB wollte im Oktober 2010 planmäßig technische Komponenten der Neutronenquelle austauschen. Dies verzögerte sich erheblich, so dass es ihren Betrieb ungeplant bis März 2012 unterbrechen musste. Nach Auskunft des BMBF sei diese Betriebsunterbrechung ein Einzelfall gewesen. Sie erfordere keine Maßnahmen über das bestehende Risikomanagement hinaus. Von November 2013 bis Februar 2015 wurde der Betrieb erneut unterbrochen. Das BMBF begründete diese Unterbrechung mit unvorhergesehen verzögerten Reparaturarbeiten. Aus einer Übersicht des BMBF ergab sich, dass es in den Jahren 2004 und 2009 eben-

falls mehrmonatige Betriebsunterbrechungen gegeben hatte. Auch für die Zukunft können nach Angaben des HZB längere Betriebsunterbrechungen eines Großgerätes nicht ausgeschlossen werden.

Auswirkungen für das wissenschaftliche Personal
Die beiden Betriebsunterbrechungen der Neutronenquelle seit dem Jahr 2010 betrafen rund 30 Vollzeitäquivalente (VZÄ) wissenschaftliches Personal. Nach Angabe des HZB hätten die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler während der ersten Betriebsunterbrechung intensiver publiziert. Während der zweiten Betriebsunterbrechung hätten sie Experimente an anderen Neutronenquellen, auch im Ausland, durchgeführt. Nach einem Jahresbericht des HZB gingen die wissenschaftlich besonders anerkannten Publikationen der von den Betriebsunterbrechungen betroffenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler vom Jahr 2010 bis zum Jahr 2013 deutlich zurück.

Auswirkungen für das technische Personal
Die beiden Betriebsunterbrechungen betrafen rund 60 VZÄ technisches Personal. Etwa die Hälfte dieses Personals war nach Auskünften des HZB zu 80 % ausgelastet, z. B. mit Montage- und Wartungsarbeiten. Die andere Hälfte habe Arbeiten am anderen Großgerät ausgeführt. Insoweit habe es nur geringe Auslastungsdefizite gegeben. Darüber hinaus seien weitere Abteilungen des HZB (u. a. Fertigung, Konstruktion) mittelbar betroffen gewesen.

55.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das HZB für längere Betriebsunterbrechungen seiner Großgeräte nicht hinreichend vorgesorgt hatte. So fehlten insbesondere Pläne für den wirtschaftlichen Einsatz des betroffenen Personals.

Der Bundesrechnungshof hat es für wenig plausibel gehalten, dass das wissenschaftliche Personal während der ersten Unterbrechung intensiver publizierte. Die Zahl der besonders anerkannten Publikationen ging in dieser Zeit zurück. Auch hat er beanstandet, dass das HZB nicht hinreichend untersucht hat, ob es sein unausgelastetes technisches Personal während der langen Unterbrechungszeiträume nicht anderweitig hätte einsetzen können.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof erfragt, welche Maßnahmen das BMBF anderen Helmholtz-Zentren für die Risikovorsorge bei größeren Betriebsunterbrechungen von Großgeräten vorgegeben oder empfohlen hat und wie es die bestehende Risikovorsorge für diese Fälle bewertet.

55.3

Das BMBF hat angegeben, das wissenschaftliche Personal habe die erste Unterbrechung mit Publikationen höherer Qualität kompensiert. Für die zweite Unterbrechung hat das BMBF erneut auf Arbeiten an anderen Neutronenquellen verwiesen. Das HZB wisse allerdings nicht, ob und in welchem Umfang sein wissenschaftliches Personal tatsächlich an diesen Quellen geforscht hat.

Das BMBF hat zugesichert, den Personaleinsatz bei Betriebsunterbrechungen der Großgeräte künftig besonders zu beobachten. Das HZB habe die Unterbeschäftigung bei unplanmäßigen Betriebsunterbrechungen inzwischen als Risikofolge in seinen Risikokatalog aufgenommen. Es sehe nun den Einsatz dieses Personals in anderen technischen Bereichen vor. Nach dem Katalog trete das Risiko einer Betriebsunterbrechung der Neutronenquelle mit einer Wahrscheinlichkeit zwischen 10 und 25 % pro Jahr ein. Inzwischen habe das HZB das Schadenspotenzial dieses Risikos im Risikokatalog von „größer als 6 Mio. Euro" auf „größer als 11 Mio. Euro" erhöht.

Nach Auffassung des BMBF sind in den Großforschungseinrichtungen der Helmholtz-Gemeinschaft deren Geschäftsführungen selbst für die Risikovorsorge beim Ausfall von Großgeräten verantwortlich.

55.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Die Neutronenquelle des HZB war von Oktober 2010 bis Februar 2015 in 32 von 52 Monaten, d. h. in über 60 % der Zeit, nicht betriebsbereit. BMBF und HZB haben nicht nachgewiesen, dass das von der Betriebsunterbrechung betroffene Personal in dieser Zeit sachgerecht und wirtschaftlich eingesetzt worden ist.

So blieb offen, in welchem Umfang die betroffenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler andere Neutronenquellen nutzten. Die Hinweise, sie hätten intensiver publiziert, sind wenig belastbar. Auch das technische Personal war nicht ausgelastet. Bei sachgerechter Vorsorge hätte das HZB dieses Personal anderweitig wirtschaftlich einsetzen können.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das HZB die Unterbeschäftigung seines Personals bei längeren unplanmäßigen Betriebsunterbrechungen aufgrund der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in seinen Risikokatalog aufgenommen und Maßnahmen vorgesehen hat, die einen Schaden vermeiden oder minimieren sollen.

Mit Blick auf das sehr ungünstige Verhältnis von Nutzungs- und Ausfallzeiten eines Großgerätes im HZB ist das BMBF aber auch gefordert, darauf hinzuwirken, dass alle Helmholtz-Zentren für längere Betriebsunterbrechungen von Großgeräten vorsorgen. Insbesondere müssen sie Konzepte entwickeln, die bei längeren Betriebsunterbrechungen einen wirtschaftlichen Personaleinsatz sicherstellen.

56 Bundesministerium für Bildung und Forschung muss Rückzahlung von Bildungskrediten sicherstellen
(Kapitel 3002 Titel 661 40)

56.0

Der Bund bürgt für Bildungskredite, die die Kreditanstalt für Wiederaufbau u. a. an Studierende auszahlt. Infolge dieser Bürgschaft zahlte das Bundesverwaltungsamt im Auftrag des BMBF in den Jahren 2006 bis 2014 109 Mio. Euro an die Kreditanstalt für Wiederaufbau. Die Kreditnehmer zahlten davon bis Ende 2014 nur 19 Mio. Euro an den Bund zurück. Mitursächlich für die Differenz sind Bearbeitungsrückstände des Bundesverwaltungsamtes. Die Zahl der betroffenen Fälle versechsfachte sich binnen fünf Jahren auf 8 500 zum Jahresende 2015. Dies führte zu verspäteten Einnahmen und dauerhaften Einnahmeverlusten. Das BMBF muss seiner haushaltsrechtlichen Verantwortung nachkommen und dafür sorgen, dass das Bundesverwaltungsamt Rückforderungen zügig und vollständig bearbeitet.

56.1

Bildungskreditprogramm des Bundes
Im Jahr 2001 startete die Bundesregierung das Bildungskreditprogramm. Studierende sowie Schülerinnen und Schüler in fortgeschrittenen Ausbildungsphasen können einen zinsgünstigen Kredit von bis zu 7 200 Euro erhalten. Die Kredite bewilligt das Bundesverwaltungsamt (BVA) im Auftrag des BMBF. Die Kreditverträge mit den Geförderten schließt die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Ablauf bei ausstehenden Zahlungen der Kreditnehmer
Damit die Kreditkonditionen günstig sein können, übernimmt der Bund gegenüber der auszahlenden KfW eine Ausfallbürgschaft (Bundesgarantie). Zahlen Kreditnehmer den Kredit dauerhaft nicht wie vereinbart zurück, tritt die Bundesgarantie ein. Das BVA muss dann der KfW die ausstehende Summe des jeweiligen Kreditnehmers einschließlich entstandener Verzugszinsen erstatten. Hierfür ist nach Angabe des BMBF eine Obergrenze von 25,6 Mio. Euro pro Jahr vorgesehen (Toleranzgrenze). Die Forderung gegen den Kreditnehmer geht auf den Bund über. Das BVA erlässt einen Rückforderungsbescheid, mit dem die gesamte ausstehende Summe des Kreditnehmers sofort fällig wird. Die Bundeskasse erfasst die offene Forderung.

Finanzielle Wirkung des Bildungskreditprogramms auf den Bundeshaushalt
Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Hamburg und Hannover den Geschäftsprozess des Bildungskredites beim BMBF,

beim BVA und bei der KfW geprüft. Das BVA zahlte in den Jahren 2006 bis 2014 eine Garantiesumme von 109 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt an die KfW. Es erhielt bis Ende 2014 19 Mio. Euro von Kreditnehmern zurück (vgl. Abb. 56.1).

Finanzielle Wirkung des Bildungskreditprogramms auf den Bundeshaushalt Tabelle 56.1

Jahr	an die KfW gezahlte Garantiesumme	Einnahmen aus Rückforderungen des BVA	Ausgaben aus dem Bundeshaushalt
	in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro [a]
2006	0,4	0,0	0,4
2007	3,0	0,1	2,9
2008	7,8	0,6	7,2
2009	10,4	0,9	9,5
2010	13,7	1,7	12,0
2011	16,2	2,8	13,4
2012	18,6	3,4	15,2
2013	19,8	4,4	15,4
2014	19,2	5,3	13,9
Summe	109,1	19,2	**89,9**

a Gezahlte Garantiesumme nach Abzug der Einnahmen. Im Ausgabetitel des Bundeshaushalts werden nur diese Differenzbeträge ausgewiesen.
Quelle: BMBF; Bundeshaushalt: Titel 30 02 661 40 -142.

Bearbeitungsrückstände des Bundesverwaltungsamtes
Die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben hatte zwei wesentliche Gründe. Zum einen gewährte das BVA etlichen Kreditnehmern einen Zahlungsaufschub (Stundung). Deshalb verschoben sich Einnahmen des BVA aus zurückgeforderten Krediten in Folgejahre. Zum anderen gab es eine große Zahl unbearbeiteter Vorgänge zu den Rückforderungsfällen. So wurden fehlende Anschriften mit großem Zeitverzug ermittelt oder Vollstreckungen erst verspätet eingeleitet. Bei einzelnen Vorgängen verging mehr als ein Jahr, ohne dass das BVA sie bearbeitete. Außerdem ging das BVA Zahlungsrückständen, die die Bundeskasse ihm gemeldet hatte, nicht unverzüglich nach. Da es keine durchgängige IT-Unterstützung gab, mussten die Beschäftigten z. B. Daten von Hand eingeben. Zudem arbeitete die eingesetzte Software teilweise sehr langsam. Die Zahl der Fälle mit Bearbeitungsrückständen, wie unbearbeitete Posteingänge und abgelaufene Wiedervorlagen, erhöhte sich vom Jahresende 2010 bis zum Jahresende 2015 von 1 285 auf 8 504 (vgl. Abb. 56.2).

Entwicklung der Rückforderungsfälle und der Bearbeitungsstände

Tabelle 56.2

zum 31.12. des Jahres	Zahl der Rückforderungsfälle	Fälle mit Bearbeitungsrückständen [b]	weitere noch zu bearbeitende Fälle [c]
2010	7 684	1 285	k. A.
2011	10 703	2 600	5 306
2012	13 413	4 422	5 973
2013	15 142	7 608	6 913
2014	17 937	5 815	9 482
2015	20 998	8 504	9 860

b unbearbeitete Posteingänge und abgelaufene Wiedervorlagen.
c noch nicht abgelaufene Wiedervorlagen.
Quelle: BMBF.

Neben der Verschiebung von Einnahmen auf spätere Jahre wuchs auch die Zahl der Rückforderungsfälle, in denen das BVA offene Forderungen nicht mehr einbringen kann. So gab es im Jahr 2015 dauerhafte Einnahmeausfälle von mehr als 0,5 Mio. Euro u. a. aufgrund von Sterbefällen und Insolvenzen.

Steuerung des Geschäftsprozesses Bildungskredit durch das BMBF
Das BVA setzte Beschäftigte im Umfang von 17 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) für den Bereich Bildungskredit ein. Davon bearbeiteten 3,5 VZÄ Rückforderungen. Ab dem Jahr 2011 ermittelte das BVA die Bearbeitungsrückstände. Im Jahr 2013 erkannte es, dass diese „eine steuerungsrelevante Größenordnung erreicht hatten“. Das BVA informierte das BMBF und forderte u. a. mehr Personal. Das BMBF lehnte dies ab und verlangte eine schlüssige Personalbedarfsermittlung. Bis zum Jahr 2013 kannte das BMBF die Höhe der offenen Forderungen nicht. Die Höhe der Einnahmen erfuhr es vom BVA erst im Rahmen der Haushaltsaufstellung. Das BMBF ging den Hinweisen des BVA auf Probleme nicht nach und untersuchte die Ursachen der Bearbeitungsrückstände nicht. Eine Dienstleistungsvereinbarung zur Bearbeitung der Bildungskredite hatte das BMBF mit dem BVA nicht abgeschlossen.

56.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMBF nicht genügend unternommen hat, um die Bearbeitungsrückstände zu verringern. Sie sind in den vergangenen Jahren auf mehr als das Sechsfache angewachsen. Das steigende Einnahmedefizit für den Bundeshaushalt hätte das BMBF veranlassen müssen, die Ursachen zu ergründen und Gegenmaßnahmen zu treffen. BMBF und BVA hätten früher Kennzahlen und Zielwerte festlegen müssen, um das Verfahren zu steuern. Mit einer Dienstleistungsvereinbarung hätte das BMBF verbindliche Vorga-

ben zur Bearbeitung machen können. Die Hinweise des BVA hat das BMBF jedoch nicht verfolgt. Das BMBF hat insofern auch seine Fachaufsicht über das BVA nicht hinreichend ausgeübt.

Die Summe der nicht zurückgezahlten Bildungskredite hat die jährliche Obergrenze der Bundesgarantie für Zahlungsausfälle zwar noch nicht überschritten. Die Einnahmedefizite im Bundeshaushalt durch die Bundesgarantie sind mit insgesamt 90 Mio. Euro bis Ende 2014 dennoch erheblich. Ohnehin sollte die eingeräumte Toleranzgrenze Zahlungsprobleme der Kreditnehmer, nicht aber Bearbeitungsprobleme der Bundesverwaltung abdecken.

Die zunehmenden Bearbeitungsrückstände haben im jeweiligen Haushaltsjahr Mindereinnahmen für den Bundeshaushalt in Millionenhöhe zur Folge. Darüber hinaus steigt durch die verzögerte Bearbeitung die Gefahr, dass z. B. durch inzwischen eingetretene Insolvenzen von Kreditnehmern die ausstehende Kreditsumme und die Stundungszinsen unwiederbringlich verloren sind. Der Bundesrechnungshof hat das BMBF daher aufgefordert, dringend tätig zu werden, um die Bearbeitungsrückstände zu verringern.

56.3

Das BMBF hat angegeben, es sei weitgehend sichergestellt, dass die Bildungskredite rechtzeitig eingezogen würden. Dass alle Bildungskredite vollständig zurückgezahlt würden, sei nicht zu erwarten. Das BMBF sei stets davon ausgegangen, dass der Bund ungefähr die Hälfte der Kreditsumme aus den Garantiefällen nicht zurückerhalten werde.

Das BMBF hat zugestanden, dass Kreditnehmer Bildungskredite im Einzelfall verspätet zurückzahlen würden, wenn das BVA die Fälle verzögert bearbeite. Ausnahmsweise könnten dem Bund hierdurch Einnahmen auch vollständig entgehen. Das BMBF erkenne insoweit Verbesserungsbedarf. Insolvenzfälle bearbeite das BVA unverzüglich. Die weitaus häufigsten Fälle von Bearbeitungsrückständen seien unbearbeitete Stundungen, bei denen allenfalls ein Zinsausfall entstehe.

Seit Oktober 2014 informiere das BVA das BMBF regelmäßig über die Bearbeitungsrückstände. Zudem überwache das BVA die Rückforderungsfälle anhand eigener monatlicher Zielerreichungsgrade. Das BMBF habe sich im BVA u. a. über die Verwaltungsabläufe und die IT-Unterstützung im Geschäftsprozess Bildungskredit informiert, nachdem der Bundesrechnungshof die Bearbeitungsrückstände beanstandet hatte. Vorgaben, beispielsweise zum Abbau der Bearbeitungsrückstände, habe es nicht formuliert.

Das BMBF hat bestätigt, dass der Bearbeitungsrückstand stetig angestiegen ist. Mehr Personal könne es dem BVA für den Bereich Bildungskredit jedoch nicht zur Verfügung stellen. Das BVA habe innerhalb des Bereiches Personal in den Teilbereich Rückforderungen verschoben. Hierdurch entstünden aber personelle Engpässe bei der Vergabe der Bildungskredite, sodass dies ggf. wieder rückgängig

gemacht werden müsste. Im April 2016 teilte das BMBF mit, das BVA habe eine Personalbedarfsermittlung begonnen. Darüber hinaus erwarte das BMBF, dass die Software des BVA verbessert und damit Bearbeitungsrückstände vermindert werden können. Stundungsanträge für Rückzahlungen würden nun vereinfacht geprüft. Über sie entscheide das BVA nun allein anhand vorhandener Unterlagen. Die aktuelle wirtschaftliche Situation des Kreditnehmers prüfe es nicht. Dies sei zeitweilig zu vertreten, um Bearbeitungsrückstände abzubauen.

Das BMBF wolle regelmäßig überprüfen, inwieweit das BVA Bearbeitungsrückstände abbaue. Das BMBF beabsichtige zudem, ein Konzept für die Fachaufsicht zum Bildungskredit zu erarbeiten.

56.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMBF und das BVA inzwischen einzelne Maßnahmen ergriffen haben, um die Bearbeitungsrückstände zu verringern. Es entspricht jedoch nicht ordnungsgemäßem Verwaltungshandeln, dass das BVA nun Stundungsanträge bewilligt, ohne die wirtschaftliche Situation des Kreditnehmers genau zu prüfen.

Der Bearbeitungsrückstand ist weiterhin hoch und wirkt sich negativ auf den Bundeshaushalt aus. Das BMBF hat erwartet, dass ungefähr die Hälfte der Kreditsumme aus den Garantiefällen nicht zurückgezahlt wird. Tatsächlich floss im Untersuchungszeitraum weniger als ein Fünftel zurück (vgl. Abb. 56.1). Nach 13 Jahren Bildungskreditprogramm ist kaum mehr zu erwarten, dass es sich bei der ausstehenden Kreditsumme lediglich um verzögerte Einnahmen handelt. Der Bundesrechnungshof hält daher daran fest, dass das BMBF seiner fachaufsichtlichen und haushaltsrechtlichen Verantwortung umgehend nachkommen und für Abhilfe sorgen muss.

Während das Defizit weiter ansteigt, steht der geringen Höhe der einzelnen Kredite ein sehr hoher Bearbeitungsaufwand u. a. durch wiederholte Anschriftenermittlungen, Stundungen, Mahnungen und Vollstreckungen gegenüber. Das BMBF könnte daher auch der Frage nachgehen, ob sich diese Situation durch eine Änderung der Förderbedingungen (z. B. Zuschüsse für bestimmte Gruppen von Antragstellern) verbessern ließe.

57 Mehrfachzuständigkeiten bei der Förderung der Internatsunterbringung behinderter Schülerinnen und Schüler beseitigen (Kapitel 3002 Titel 632 50)

57.0

Bei der Förderung der Internatsunterbringung behinderter Schülerinnen und Schüler ist zu unterscheiden zwischen Leistungen der Ausbildungsförderung und spezifisch behinderungsbedingten Leistungen. Über die Ansprüche entscheiden unterschiedliche Ämter. Diese Aufteilung desselben Lebenssachverhaltes auf verschiedene Leistungsträger wirft erhebliche Abgrenzungsprobleme auf und führt zu einem erheblichen vermeidbaren Verwaltungsaufwand. Die Mehrfachzuständigkeiten sollten durch eine bürgerfreundliche Förderung „aus einer Hand" ersetzt werden.

57.1

Rechtsrahmen für die Förderung der Internatsunterbringung
Leben behinderte Schülerinnen und Schüler in einem Internat, können sie für die daraus entstehenden Kosten Förderung beantragen. Leistungen für ausbildungsbedingte Kosten erhalten sie nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und der dazu ergangenen „Verordnung über Zusatzleistungen in Härtefällen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz" (HärteV). Daneben haben sie auch Anspruch auf Eingliederungshilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) für behinderungsbedingte Kosten.

Ausbildungsbedingte und behinderungsbedingte Kosten
Bis zum Jahr 2009 galt die Internatsunterbringung behinderter Schülerinnen und Schüler insgesamt als behinderungsbedingt. Die Kosten wurden daher „aus einer Hand" durch Leistungen der Eingliederungshilfe getragen.

Im Jahr 2009 entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass die Kosten für die Unterbringung behinderter Schülerinnen und Schüler in Internaten in unmittelbarem Zusammenhang mit der Ausbildung stehen. Die ausbildungsbedingten Kosten der Internatsunterbringung seien deshalb nicht, wie bislang gehandhabt, von der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII, sondern nach dem BAföG und der dazu ergangenen HärteV zu tragen.

Aufgrund dieser Rechtsprechung erhalten behinderte Schülerinnen und Schüler seitdem BAföG-Leistungen für die Internatskosten, z. B. für Unterbringung, Verpflegung und pädagogische Betreuung. Fallen daneben behinderungsbedingte Kosten an, z. B. für einen besonderen Betreuungsbedarf, können sie dafür zusätzlich Eingliederungshilfe beantragen.

Die teilweise Verlagerung der Ansprüche behinderter Schülerinnen und Schüler führt zu zusätzlichen BAföG-Ausgaben. Für das Jahr 2015 schätzt das BMBF die monatlichen Leistungen für die Internatsunterbringung für jeden Geförderten auf durchschnittlich 2 650 Euro. Hieraus ergeben sich bei 1 900 Fällen im Jahr Mehrausgaben von 60 Mio. Euro.

Finanzierung und Zuständigkeiten
Das BAföG wird aus Bundesmitteln finanziert. Der Vollzug obliegt den Ländern. Für die Bewilligung der Leistungen sind die Ämter für Ausbildungsförderung zuständig. Die Eingliederungshilfe finanzieren die Länder als Teil der Sozialhilfe nach dem SGB XII. Über die Leistungen entscheiden die örtlichen Träger, wie kreisfreie Städte und Landkreise, oder überörtliche Träger.

Schnittstellen und Verwaltungsaufwand im Antragsverfahren
Die Ämter für Ausbildungsförderung und die Träger der Eingliederungshilfe prüfen die Förderung der Internatsunterbringung unter verschiedenen Gesichtspunkten:

Das Amt für Ausbildungsförderung entscheidet über die BAföG-Leistungen. Es muss in jedem Fall prüfen, ob ein ausbildungsbedingter oder ein behinderungsbedingter Bedarf vorliegt. Dafür muss es im Einzelfall auch entscheiden, ob z. B. ein geltend gemachter Bedarf an pädagogischer Betreuung aufgrund der Behinderung nur erhöht ist oder schon eine pflegerische, medizinische oder soziale Betreuung darstellt. Im ersten Fall sind die Kosten über das BAföG zu decken, im zweiten Fall über die Eingliederungshilfe.

Der Träger der Eingliederungshilfe entscheidet über die Leistungen nach dem SGB XII. Ist kein BAföG-Antrag gestellt, fordert er die behinderten Schülerinnen und Schüler hierzu auf. Er kann den Antrag auch selbst stellen. Ist der Träger in Vorleistung getreten, beantragt er Erstattung beim Amt für Ausbildungsförderung. Ist über den BAföG-Anspruch entschieden, berücksichtigt der Träger der Eingliederungshilfe dies bei seiner Entscheidung.

Bearbeitet das Amt für Ausbildungsförderung den Erstattungsanspruch eines Trägers der Eingliederungshilfe, ist die/der Behinderte nicht verpflichtet mitzuwirken. Erhält das Amt erbetene Unterlagen nicht, bittet es den Träger der Eingliederungshilfe um fehlende Informationen und Nachweise. Reichen die vorliegenden Angaben nicht aus, verneint es den BAföG-Anspruch. Der Erstattungsanspruch des Trägers der Eingliederungshilfe entfällt.

Auftrag zur Schnittstellenbeseitigung
Der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien für die 18. Legislaturperiode sieht vor, die Eingliederungshilfe zu reformieren. Ziel ist es, mit dem künftigen Bundesteilhabegesetz Leistungen möglichst aus einer Hand gewähren zu können.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) berief zur Vorbereitung der Reform eine Arbeitsgruppe ein. Das BMBF gehörte ihr nicht an. Ihr Abschlussbericht greift die Schnittstellen von Eingliederungshilfe und BAföG bei der

Förderung der Internatsunterbringung behinderter Schülerinnen und Schüler nicht auf. Das BMAS brachte den Entwurf des Bundesteilhabegesetzes im April 2016 in das Gesetzgebungsverfahren ein. Er enthält keine Neuregelung des Verhältnisses zum BAföG.

57.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die derzeitige Rechtslage zu einem Nebeneinander von BAföG und Eingliederungshilfe bei der Förderung des Internatsbesuchs behinderter Schülerinnen und Schüler führt. Verschiedene Leistungsträger prüfen in einem aufwendigen Verfahren den gleichen Lebenssachverhalt. Dies dient allein dazu, die Finanzierung der Leistungen auf verschiedene Haushalte aufzuteilen. Einen zusätzlichen finanziellen Nutzen haben die behinderten Schülerinnen und Schüler hiervon nicht. Für sie macht es keinen Unterschied, auf welcher rechtlichen Grundlage sie Leistungen erhalten. Das Verfahren und die unterschiedlichen Zuständigkeiten verursachen für alle Beteiligten einen vermeidbaren Mehraufwand:

- Die behinderten Schülerinnen und Schüler werden durch die mehrfachen Antragstellungs- und/oder Nachweispflichten oder die entsprechenden Informationsersuchen belastet.
- Für die Ämter für Ausbildungsförderung verursachen Erstattungsfälle einen zusätzlichen Aufwand, wenn sie ohne üblichen Antrag über den BAföG-Anspruch entscheiden und die notwendigen Informationen bei verschiedenen Beteiligten erfragen müssen.
- Zudem prüfen sie fachferne Fragen, wenn sie im Einzelfall abzugrenzen haben, ob ein geltend gemachter Bedarf noch ausbildungsbedingt oder schon behinderungsbedingt ist. Auch dies ist aufwendiger als eine normale Antragsbearbeitung.
- Für die Träger der Eingliederungshilfe führt es zu einem zusätzlichen Aufwand, wenn sie nicht nur über Anträge auf Eingliederungshilfe entscheiden, sondern auch BAföG- oder Erstattungsansprüche geltend machen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Mehrfachzuständigkeiten und die sich daraus ergebenden aufwendigen Verfahren zu beseitigen. Der Bund als zuständiger Gesetzgeber für BAföG, Eingliederungshilfe und das künftige Bundesteilhabegesetz ist gefordert, die Leistungssysteme so miteinander zu verzahnen, dass die Ausführung der Gesetze nicht zu unnötigem Aufwand führt. Die Leistungen an behinderte Internatsschülerinnen und -schüler sollten neu geregelt werden. In Anlehnung an den Koalitionsvertrag der Regierungsparteien für die 18. Legislaturperiode sollte Ziel sein, mit einer klaren Förderstruktur und einem Antragsverfahren zu einer Förderung „aus einer Hand“ zu kommen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, eine entsprechende gesetzliche Neuregelung anzustoßen.

57.3

Das BMBF hat zunächst erklärt, es sehe zwar den im Vergleich zu früher erhöhten Verwaltungsaufwand bei der Förderung der Internatsunterbringung von behinderten Schülerinnen und Schülern. Es erkenne für sich allerdings keinen Handlungsbedarf. Es hat auf das laufende Reformvorhaben „Bundesteilhabegesetz" und die Federführung des BMAS verwiesen.

Erst nachdem der Bundesrechnungshof den Entwurf dieser Bemerkung übersandt hatte, holte das BMBF bei den Obersten Landesbehörden für Ausbildungsförderung Stellungnahmen zur Auffassung des Bundesrechnungshofes ein. Es hat mitgeteilt, dass die Länder weit überwiegend die Kritik des Bundesrechnungshofes teilen. Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass mit einer gesetzlichen Neuregelung erhebliche Kosten, die derzeit das BAföG trage, künftig wieder auf die Eingliederungshilfe verlagert würden. Das BMBF werde gemeinsam mit dem für die Eingliederungshilfe zuständigen BMAS unter Beteiligung der Obersten Landessozialbehörden Lösungsmöglichkeiten sondieren. Aus Sicht des BMAS könne eine Lösung allerdings nicht in der „Neujustierung von Leistungsverantwortlichkeiten zulasten der Eingliederungshilfe" bestehen.

57.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die Mehrfachzuständigkeiten für die Förderung der Internatsunterbringung behinderter Schülerinnen und Schüler rasch beseitigt werden müssen. Die Länder bestätigen den dringenden Handlungsbedarf. Das BMBF muss mit mehr Nachdruck auf eine Lösung hinarbeiten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Gespräche mit dem BMAS dafür zu nutzen, Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen und auf eine zügige Umsetzung hinzuwirken. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es notwendig, die Gespräche ergebnisoffen zu führen. In Betracht gezogen werden sollte daher auch, die Förderung der Internatsunterbringung behinderter Schülerinnen und Schüler wieder in Gänze bei den Trägern der Eingliederungshilfe „in einer Hand" zusammenzufassen.

Bundesschuld

(Einzelplan 32)

58 Entwicklung des Einzelplans 32

58.1 Überblick

Der Bund nahm im Jahr 2014 erstmals seit mehr als 40 Jahren keine neuen Schulden auf. Auch im Folgejahr glich er seinen Haushalt ohne neue Schulden aus. Seit dem Jahr 2015 sieht der Einzelplan 32 keinen Mittelzufluss aus der Neuverschuldung vor. Auf der Ausgabenseite weist der Einzelplan 32 die Zinsen aus, die der Bund für seine Schulden zahlen muss. Außerdem enthält er die Ausgaben und Einnahmen, die sich aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen ergeben.

Im Jahr 2015 beliefen sich die Einnahmen im Einzelplan 32 auf 1,4 Mrd. Euro. Im Jahr 2016 sollen sie 1,5 Mrd. Euro betragen, im Folgejahr 1,3 Mrd. Euro. Die Ausgaben lagen im Jahr 2015 bei 21,8 Mrd. Euro. Im Jahr 2016 sollen sie auf 25,2 Mrd. Euro steigen und im Folgejahr auf 20,1 Mrd. Euro sinken (vgl. Tabelle 58.1).

Übersicht über den Einzelplan 32
Bundesschuld

Tabelle 58.1

	2015 Soll	2015 Ist	Abweichung Ist/Soll[a]	2016 Soll	2017 Haushalts-entwurf	Veränderung 2016/2017[a]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	22 259,3	21 777,6	–481,7	25 227,1	20 115,4	*–20,3*
darunter:						
▪ Zinsausgaben (einschl. Verwaltungsausgaben für den Schuldendienst)	21 309,3	21 107,3	–202,0	23 812,1	19 330,4	*–18,8*
▪ Gewährleistungen	950,0	670,3	–279,7	1 415,0	785,0	*–44,5*
Einnahmen des Einzelplans	1 325,4	1 418,7	93,3	1 529,4	1 276,2	*–16,6*
darunter:						
▪ Einnahmen aus Krediten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	*0,0*
▪ Zinseinnahmen	9,8	17,8	8,0	27,4	66,5	*143,3*
▪ Gewährleistungen/Bürgschaften	1 315,7	1 400,9	85,3	1 502,1	1 209,7	*–19,5*

Erläuterung:
a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
Quelle: Einzelplan 32. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

58.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

58.2.1 Kreditaufnahmen und Zinsausgaben des Bundes

In der Vergangenheit nahm der Bund regelmäßig neue Schulden auf, um die Deckungslücke im Bundeshaushalt zwischen den Ausgaben und den Einnahmen auszugleichen. Dadurch stieg die Verschuldung ständig weiter an. Seit dem Jahr 2014 ist diese Entwicklung gestoppt. Mit dem Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2017 legte die Bundesregierung zum dritten Mal in Folge einen Haushalt vor, der ohne neue Schulden auskommen soll.

Der Bund tilgt fällige Kredite in der Regel nicht, sondern schuldet sie um (Anschlussfinanzierung). Bei einer Anschlussfinanzierung vermindert sich der Schuldenstand nicht. Der Bund verschiebt seine Belastungen aus der Verschuldung einschließlich der darauf künftig entfallenden Zinsen lediglich weiter in die Zukunft.

Abbildung 58.1 zeigt die Entwicklung der Verschuldung, der Kreditaufnahmen und der Zinsausgaben des Bundes seit dem Jahr 2000. In diesem Zeitraum stieg die Verschuldung des Bundes ohne Wertpapiere im Eigenbestand, Sondervermögen und Kassenverstärkungskredite um etwa das 1,5-fache. Am Jahresende 2015 lag sie bei 1 050,9 Mrd. Euro.

Im Vergleich zum Vorjahr verringerte sich die Verschuldung des Bundes im Jahr 2015 um 18,5 Mrd. Euro. Dieser Rückgang ist insbesondere auf die günstige Entwicklung des Bundeshaushalts zurückzuführen. Weil der Bund infolgedessen weniger Mittel über Kredite aufnahm, als er für Anschlussfinanzierungen benötigte, sank der Schuldenstand (vgl. Bemerkung Nr. 2.6).

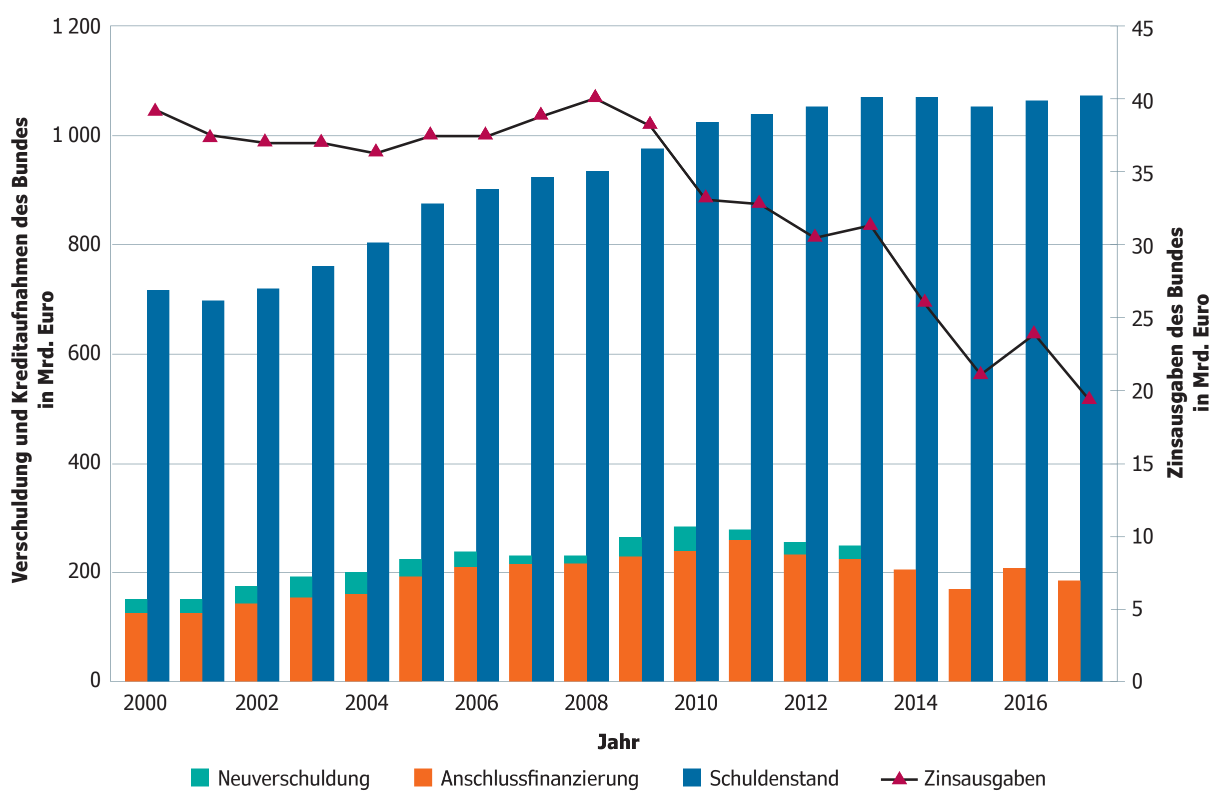
Seit dem Jahr 2008 sind die Zinsausgaben des Bundes auf etwa die Hälfte gesunken, obwohl die Verschuldung in diesem Zeitraum weiter gestiegen ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Zinsen im Zuge der Finanzkrise auf ein historisch niedriges Niveau gefallen sind. Im Jahr 2015 gab der Bund 21,1 Mrd. Euro für Zinsen aus.

Derzeit verfolgt der Bund die Strategie, Kredite mit längeren Laufzeiten aufzunehmen. Diese müssen im Vergleich zu Krediten mit kürzeren Laufzeiten weniger häufig umgeschuldet werden. Weil der Bund zudem seit dem Jahr 2014 auf neue Schulden verzichtet, ist die jährliche Bruttokreditaufnahme gesunken. Im Jahr 2015 lag sie – auch wegen der günstigen Entwicklung des Bundeshaushalts – bei 169,9 Mrd. Euro.

Die Höhe der Verschuldung des Bundes ist nicht im Haushaltsplan erkennbar; sie wird halbjährlich im Bundesanzeiger veröffentlicht. Die Höhe der Anschlussfinanzierung wird nicht im Einzelplan 32, sondern im Kreditfinanzierungsplan als Teil des Haushaltsplans ausgewiesen.

Entwicklung der Verschuldung, der Kreditaufnahmen und der Zinsausgaben des Bundes

Abbildung 58.1



Erläuterung:
Verschuldung des Bundes ohne Wertpapiere im Eigenbestand, Sondervermögen sowie Kassenverstärkungskredite, für die Jahre 2000 bis 2015: Ist-Zahlen; für die Jahre 2016 und 2017 eigene Schätzung. Zinsausgaben und Bruttokreditaufnahme für die Jahre 2000 bis 2015: Ist-Zahlen; für die Jahre 2016 und 2017: Planzahlen. Die Bruttokreditaufnahme entspricht wegen Umbuchungen auf das jeweilige Haushaltsjahr nicht genau der Summe aus Neuverschuldung und Anschlussfinanzierung.
Quelle: Bundeshaushalt; Bundesministerium der Finanzen; Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH.

58.2.2 Schuldenmanagement

Der Bund deckt den überwiegenden Teil seines Kreditbedarfs durch die Ausgabe von Bundeswertpapieren. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) trägt die Gesamtverantwortung für das Schuldenwesen. Wegen der haushaltspolitischen Bedeutung unterliegen die Kreditaufnahmen und das Schuldenmanagement des Bundes einer besonderen parlamentarischen Kontrolle. Mitglieder des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nehmen diese Aufgabe im Bundesfinanzierungsgremium wahr. Der Bundesrechnungshof berät das Gremium und das BMF.

Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) führt die Kreditaufnahmen, das Schuldenmanagement und die Schuldenverwaltung im Namen und auf Rechnung des Bundes aus. Sie soll die Bedingungen für die Finanzierung des Bundes nachhaltig verbessern, die Zinskostenbelastung senken und die Risikostruktur im Schuldenportfolio des Bundes optimieren. Im Jahr 2015 erhielt die Finanzagentur 30,4 Mio. Euro aus dem Einzelplan 32. Für das Jahr

2016 sind 32,5 Mio. Euro vorgesehen; im Jahr 2017 soll sie 35,1 Mio. Euro erhalten. Daraus finanziert sie vor allem ihre Personalausgaben und sonstigen Verwaltungskosten.

58.2.3 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

Der Bund übernimmt Gewährleistungen für außen- und binnenwirtschaftliche Zwecke (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen), soweit sie förderungswürdig sind oder im staatlichen Interesse liegen (vgl. Bemerkung Nr. 1.9). Vorrangiges Ziel ist die Wirtschaftsförderung. Der Bund haftet nur für tatsächliche Ausfälle.

Nach dem Haushaltsgesetz war der Bund im Jahr 2015 ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 476,9 Mrd. Euro (Vorjahr: 478,4 Mrd. Euro) zu übernehmen (Ermächtigungsrahmen). Zum 31. Dezember 2015 beliefen sich die Gewährleistungen auf 363 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 58.2). Der Bund schöpfte damit den Ermächtigungsrahmen zu 76,1 % aus. Auf den Ermächtigungsrahmen sind auch diejenigen Gewährleistungen anzurechnen, für die der Bund in der Vergangenheit in Anspruch genommen worden ist, ohne Ersatz für seine Leistungen zu erlangen. Die aufgelaufenen Schäden aus früheren Gewährleistungen betragen nach Angaben der Vermögensrechnung des Bundes 6,1 Mrd. Euro und betreffen ausschließlich Gewährleistungen für die Binnenwirtschaft. Die Schadenssumme hat sich gegenüber dem Vorjahr mehr als halbiert.

Die Gewährleistungsnehmer zahlen grundsätzlich ein Entgelt an den Bund. Im Jahr 2015 machten diese Einnahmen zusammen mit den Rückflüssen aus geleisteten Entschädigungen 1,4 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 58.2). Ihnen standen Ausgaben für Entschädigungen und weitere Kosten von insgesamt 0,7 Mrd. Euro gegenüber. Sie sanken gegenüber dem Vorjahr um 15 %. Wenn der Bund aus Gewährleistungen in Anspruch genommen wird, können sich Belastungen für künftige Bundeshaushalte ergeben. Diese sind nicht vorhersehbar. Der Haushaltsansatz ist daher aus Erfahrungswerten abgeleitet.

Im Haushaltsgesetz ist festgelegt, für welche Zwecke und bis zu welchen Höchstgrenzen der Bund Gewährleistungen übernehmen darf. Hierzu gehören u. a. folgende Tatbestände:

- Für außenwirtschaftliche Vorhaben übernimmt der Bund vor allem Gewährleistungen für Ausfuhrgeschäfte (Exportkreditgarantien). Damit deckt er die mit Ausfuhrgeschäften verbundenen, im Ausland liegenden Risiken zugunsten deutscher Exporteure und Banken ab (z. B. Embargo, kriegerische Ereignisse, Zahlungsverbote, Insolvenz oder Nichtzahlung des Kunden). Im Jahr 2015 übernahm der Bund 618 neue Deckungen. Er nahm seinen Ermächtigungsrahmen von 160 Mrd. Euro mit 133 Mrd. Euro in Anspruch. Das maximale Entschädigungsrisiko erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr auf 92 Mrd. Euro (Vorjahr: 89 Mrd. Euro). Das Entschädigungsrisiko umfasst den gesamten Deckungsbestand abzüglich bereits getilgter oder entschädigter Kreditforderungen zuzüg-

lich künftiger Zinsen. Eine Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos und damit der Inanspruchnahme des Bundes lässt sich daraus jedoch nicht ableiten.
Aufgrund einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes gibt das BMF seit dem Jahr 2014 eine Schätzung der potenziellen Belastung des Bundeshaushalts an. Für den Gewährleistungsbestand per 31. Dezember 2015 schätzt das BMF diese auf 1,4 bis 5,7 Mrd. Euro (Vorjahr: 1,4 bis 6,2 Mrd. Euro).

- Für die Binnenwirtschaft bestand ein Ermächtigungsrahmen von 158 Mrd. Euro u. a. für Bürgschaften, um Kredite für freie Berufe und Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft abzusichern. Ende 2015 nutzte der Bund hierfür 106 Mrd. Euro des Ermächtigungsrahmens, was einer Erhöhung um 9 % gegenüber dem Vorjahr entspricht.
- Seit dem Jahr 2005 haftet der Bund zugunsten der Extremus Versicherungs-AG für Terrorismusschäden bei deutschen Unternehmen mit bis zu 8 Mrd. Euro, soweit die Schäden jährlich 2 Mrd. Euro übersteigen. Das BMF ist der Forderung des Bundesrechnungshofes nachgekommen und hat den Ausstieg aus der Gewährleistung eingeleitet. Im Jahr 2016 hat es den Gewährleistungsbetrag des Bundes zulasten der Versicherungswirtschaft auf 7,5 Mrd. Euro gesenkt. Darüber hinaus will es spätestens ab Ende 2019 eine Versicherungslösung über den Markt ermöglichen.
- Der Ermächtigungsrahmen für Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zu entwicklungspolitisch förderungswürdigen Vorhaben der finanziellen Zusammenarbeit betrug 9 Mrd. Euro im Jahr 2012. Seither erhöhte der Haushaltsgesetzgeber den Ermächtigungsrahmen jährlich um etwa ein Drittel auf 22,1 Mrd. Euro im Jahr 2015. Die Ausnutzung war Ende 2015 mit 13,3 Mrd. Euro fast drei Mal so hoch wie im Jahr 2012. Die Kredite der KfW ergänzen die Darlehen zur bilateralen finanziellen Zusammenarbeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Gewährleistungen des Bundes gemäß Haushaltsgesetz 2015 Tabelle 58.2

Zweck	Ermächtigungsrahmen	Ausnutzung[a]		
	2015	Ist 31.12.2015	Zugang 2015[b]	Abgang 2015[b]
	in Mio. Euro			
Summe der Gewährleistungen darunter für:	**476 880**	**363 023**	**35 353**	**24 500**
▪ Ausfuhren (Exportgarantien)	160 000	132 778	18 836	20 203
▪ Ungebundene Finanzkredite und Direktinvestitionen im Ausland u. a.	65 000	45 075	2 882	2 603
▪ Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland	158 000	106 027	9 838	1 444
▪ Internationale Finanzinstitutionen und Fonds	62 000	56 848	–	–
▪ KfW-Kredite für Vorhaben der finanziellen Zusammenarbeit	22 170	13 285	3 798	251

Erläuterungen:
a Ohne Schäden.
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 32; Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015.

58.2.4 Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte

Außerhalb des Haushaltsgesetzes leistete der Bund Finanzhilfen und übernahm Gewährleistungen zugunsten deutscher Unternehmen des Finanzsektors, um die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte zu erhalten. Im Jahr 2013 gaben die begünstigten Kreditinstitute die letzten Garantien zurück. Die noch ausstehenden Finanzhilfen beliefen sich Ende 2015 auf 15,8 Mrd. Euro. Sie entfielen auf drei Institute. Diese Stabilisierungsmaßnahmen sind nicht im Bundeshaushalt veranschlagt. Sie werden in zwei von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) geführten Sondervermögen verwaltet, dem Finanzmarktstabilisierungsfonds und dem Restrukturierungsfonds (vgl. Bemerkung Nr. 1.12.2 und 1.12.3).

Die Finanzhilfen und Gewährleistungen zugunsten deutscher Kreditinstitute unterliegen der parlamentarischen Kontrolle. Das BMF und die FMSA informieren das Parlament im geheim tagenden Finanzmarktgremium über alle Belange des Finanzmarktstabilisierungsfonds und des Restrukturierungsfonds. Der Bundesrechnungshof berät das Gremium und das BMF.

Daneben hat der Bund u. a. Gewährleistungen von 15,2 Mrd. Euro für Kredithilfen an Griechenland sowie bis zu 211 Mrd. Euro für die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) übernommen, um die Finanzstabilität in der Europäischen Währungsunion sicherzustellen (vgl. Bemerkung Nr. 2.7.3.1 und 2.7.3.3). Diese Gewährleistungsermächtigungen sind im Haushaltsgesetz nicht erfasst. Sie ergeben sich direkt aus dem „Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik“ und aus dem „Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus“.

Im Jahr 2012 richteten die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion den dauerhaften Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ein. Dieser löste im Jahr 2013 die zeitlich befristete EFSF ab. Die EFSF führt die Geschäfte aus den bereits zugesagten Finanzhilfen noch fort. Der ESM ist eine supranationale Einrichtung der Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion. Der Deutsche Bundestag billigte das Regelwerk für den ESM ebenso wie den finanziellen Rahmen für die Stabilisierungsmaßnahmen.

Ziel des ESM ist es, die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets und seiner Mitgliedstaaten zu wahren. Er unterstützt Mitgliedstaaten, wenn deren Schuldenaufnahme am Kapitalmarkt nicht mehr oder nur unter erschwerten Bedingungen möglich ist. In diesen Fällen kann der ESM den betroffenen Staaten Kredite und Bankenhilfen gewähren, vorsorglich Kreditlinien einräumen sowie deren Staatsanleihen erwerben. Der Einheitliche Europäische Bankenabwicklungsmechanismus sieht zudem vor, dass der ESM – unter restriktiven Bedingungen – in finanzielle Schieflage geratene Banken künftig auch direkt unterstützen kann.

Der ESM verfügt über ein Kapital von 704,8 Mrd. Euro. Von dieser Summe zahlten die Mitgliedstaaten 80,5 Mrd. Euro direkt ein, wobei der deutsche Anteil bei 21,7 Mrd. Euro liegt. Die Haftung Deutschlands am Kapital des ESM ist auf 190 Mrd. Euro begrenzt.

Der ESM wird von einem fünfköpfigen Prüfungsausschuss (Board of Auditors) kontrolliert. Der Bundesrechnungshof ist in diesem Ausschuss noch bis Oktober 2016 vertreten und wird seinen Sitz turnusgemäß an den französischen Rechnungshof (Cour des Comptes) übergeben. Der Ausschuss prüft die Ordnungsmäßigkeit, die Wirtschaftlichkeit sowie das Risikomanagement des ESM. Dabei kann er auf alle Dokumente und Informationen des ESM zugreifen, die er für seine Arbeit für erforderlich hält. Die Mitglieder des Prüfungsausschusses sind bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unabhängig. Mitte 2016 ging der Jahresbericht des Prüfungsausschusses für das Jahr 2015 den nationalen Parlamenten, den Obersten Rechnungskontrollbehörden im Euro-Währungsgebiet sowie dem Europäischen Rechnungshof zu.

58.3 Ausblick

Nach dem Haushaltsentwurf 2017 sollen die Zinsausgaben im Jahr 2017 auf 19,3 Mrd. Euro sinken und in den beiden Folgejahren auf diesem Niveau bleiben. Erst für das Jahr 2020 rechnet die Bundesregierung wieder mit höheren Zinsausgaben. Sie sollen dann bei 21,9 Mrd. Euro liegen (vgl. Tabelle 58.3). Der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes wird nach dem Finanzplan bei rund 6 % liegen. So niedrig war die Zinsausgabenquote zuletzt im Jahr 1979 (5,8 %). Inwieweit sich die Zinsausgaben tatsächlich in diesem Rahmen bewegen werden, hängt von der weiteren Entwicklung des Zinsniveaus sowie der Höhe der jährlichen Anschlussfinanzierung ab (vgl. Bemerkung Nr. 2.4.6).

Zinsausgaben des Bundes

Tabelle 58.3

Soll	Haushaltsentwurf	Finanzplan		
2016	2017	2018	2019	2020
in Mrd. Euro				
23,8	19,3	19,2	19,3	21,9

Erläuterung:
Die hier dargestellten Zinsausgaben des Bundes umfassen ausschließlich die Ausgaben für den Schuldendienst. Ausgaben aus Anlass der Beschaffung von Mitteln im Wege des Kredits (Kapitel 3205 Titel 541 01) sowie Zahlungen an die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Kapitel 3205 Titel 541 02) sind nicht enthalten.
Quelle: Einzelplan 32. Für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf; für die Jahre 2018 bis 2020: BMF.

In den vergangenen Jahren waren die Zinsausgaben des Bundes insbesondere wegen des historisch niedrigen Zinsniveaus rückläufig. Dadurch wurde der Bundeshaushalt entlastet. Weil steigende Zinsen den finanziellen Handlungsspielraum des Bundes wieder einengen können, darf dies nicht zu falschen haushaltspolitischen Folgerungen führen.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

59 Entwicklung des Einzelplans 60

59.1 Überblick

Im Einzelplan 60 Allgemeine Finanzverwaltung sollen die Einnahmen und Ausgaben des Bundes zusammengefasst werden, die
- keinen besonderen Bezug zu einem Ressortbereich haben oder
- übergreifende Bezüge zu verschiedenen Ressortbereichen aufweisen, ohne dass einem einzelnen Ressort die Federführung zukommt.

Das BMF hat die Bewirtschaftung einzelner Titel des Einzelplans 60 an andere Dienststellen der Bundesverwaltung, insbesondere an die fachlich zuständigen Bundesministerien, übertragen.

Schwerpunkt des Einzelplans 60 sind die Steuereinnahmen des Bundes (vgl. Tabelle 59.1). Nach dem Haushaltsentwurf 2017 sollen sie auf 301,8 Mrd. Euro steigen. Weitere wesentliche Einnahmen entfallen auf das Einheitliche Liegenschaftsmanagement der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben und den Anteil des Bundes am Bundesbankgewinn. Für die Haushaltsjahre 2016 und 2017 sind Entnahmen aus einer Rücklage vorgesehen. Die Rücklage wurde im Haushaltsjahr 2015 gebildet, um Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in den Folgehaushalten teilweise finanzieren zu können.

Wesentliche Ausgabenbereiche im Einzelplan 60 sind die Zuschüsse an die Postbeamtenversorgungskasse, die sonstigen Versorgungsausgaben, die Zuweisung an den Energie- und Klimafonds (EKF) sowie im Haushaltsjahr 2016 die Mittel für „Zukunftsinvestitionen". Letztere sollen ab dem Haushalt 2017 in die Facheinzelpläne umgeschichtet werden.

Tabelle 59.1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan 60.

Übersicht über den Einzelplan 60
Allgemeine Finanzverwaltung

Tabelle 59.1

	2015 Soll	2015 Ist	Abweichung Ist/Soll[a]	2016 Soll	2017 Haushalts-entwurf	Veränderung 2016/2017[a]
	in Mio. Euro					in %
Einnahmen des Einzelplans	290 290,0	292 044,3	1 754,3	303 559,6	314 915,4	*3,7*
darunter:						
▪ Steuern	280 067,5	281 705,8	1 638,3	288 082,6	301 775,0	*4,8*
▪ Allgemeine Bewilligungen	6 564,9	6 729,1	164,1	12 250,3	9 895,3	*–19,2*
davon:						
▪ Münzeinnahmen/ Sammlermünzerlöse	565,0	615,4	50,4	585,0	653,0	*11,6*
▪ Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen[b]	370,0	198,2	–171,8	390,0	460,0	*17,9*
▪ Bundesbankgewinn	2 953,6	2 953,6	0,0	2 500,0	2 500,0	*0,0*
▪ Zuweisung aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe“	500,0	254,4	–245,6	1 500,0	–	*–100,0*
▪ Entnahmen aus Rücklage	–	–	–	6 100,0	6 734,4	*10,4*
▪ Leistungen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit	52,1	49,5	–2,7	47,9	42,3	*–11,7*
▪ Bundesimmobilienangelegenheiten	2 759,7	2 745,8	–13,9	2 324,2	2 324,2	–
▪ Sonstige Versorgungsausgaben	845,8	814,2	–31,6	854,6	878,5	*2,8*
Ausgaben des Einzelplans	23 078,7	28 092,6	5 166,2	14 916,3	14 653,3	*–1,8*
darunter:						
▪ Allgemeine Bewilligungen	20 472,1	25 729,4	5 264,7	12 293,7	12 018,6	*–2,3*
davon:						
▪ Zuweisung EKF	2 081,0	2 081,0	0,0	713,0	877,3	*23,0*
▪ Zuschuss Postbeamtenversorgungskasse	7 481,7	7 400,5	–81,2	7 657,0	7 865,9	*2,7*
▪ Globale Mehrausgabe	–	–	–	–	900,0	*100,0*
▪ Personalverstärkungsmittel	663,5	0,0	–663,5	500,0	700,0	*40,0*
▪ Zuweisung an Kommunalinvestitionsförderungsfonds	3 500,0	3 500,0	0,0	–	–	–
▪ Zuführung an Rücklage	5 000,0	12 145,3	7 145,3	–	–	–
▪ Leistungen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit	331,8	187,7	–154,5	331,6	306,5	*–7,6*
▪ Sonstige Versorgungsausgaben	2 274,8	2 175,5	–99,3	2 291,0	2 328,2	*1,6*
Verpflichtungsermächtigungen	7 383,0[c]	2 543,1	–4 840,0	2 975,2	333,6	*–88,8*
	Planstellen/Stellen					**in %**
Personal	–	–	–	500,0	500,0	–

Erläuterungen:
a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
b Seit dem Haushaltsjahr 2015 werden die Einnahmen aus der Dividende der Bahn im Einzelplan 12 veranschlagt, s. hierzu Bemerkung Nr. 35.
c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
Quelle: Einzelplan 60. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Im Haushaltsjahr 2016 wurde im Kapitel 6002 ein zentraler Stellenpool eingerichtet, aus dem künftig auf Antrag einzelne Bundesbehörden Planstellen zur Bewirtschaftung übertragen werden können. Für die Jahre 2016 und 2017 sind 500 Planstellen vorgesehen (vgl. Tabelle 59.1). Der Stellenpool ist Teil der Demografiestrategie der Bundesregierung, um die Fachkräftebasis und damit die Leistungsfähigkeit der Verwaltung für die Zukunft zu sichern.

59.2 Mittelfristige Haushaltsentwicklung bis zum Jahr 2020

59.2.1 Einnahmen und Ausgaben

Nach dem Haushaltsentwurf 2017 sind im Einzelplan 60 Einnahmen von 314,9 Mrd. Euro veranschlagt. Im Finanzplanungszeitraum 2016 bis 2020 sollen die Einnahmen von 303,6 Mrd. Euro um 30,1 Mrd. Euro auf 333,7 Mrd. Euro steigen. Dies beruht insbesondere auf höheren Steuereinnahmen. Gründe für diese günstige Entwicklung sind nach den Projektionen der Bundesregierung die solide wirtschaftliche Entwicklung sowie steigende Bruttolöhne und -gehälter (vgl. Bemerkung Nr. 2.5.1.2).

Die Ausgaben sollen in den Jahren 2016 und 2017 auf ungefähr gleichem Niveau bleiben. Im Jahr 2018 sollen sie von 14,7 Mrd. Euro (2017) um 1,8 Mrd. Euro auf 12,9 Mrd. Euro sinken (vgl. Tabelle 59.2). Grund hierfür ist, dass eine Globale Minderausgabe von 4,9 Mrd. Euro als Einsparvorgabe veranschlagt ist. Sie soll sicherstellen, dass der Haushalt 2018 ohne Neuverschuldung aufgestellt werden kann. Diese Minderausgaben werden teilweise dadurch kompensiert, dass im Jahr 2018 die Zuweisung des Bundes an den EKF um 2,0 Mrd. Euro auf 2,9 Mrd. Euro steigen soll. Der Ausgabenanstieg im Jahr 2019 von 5,4 Mrd. Euro beruht im Wesentlichen auf dem Wegfall der o. a. Globalen Minderausgabe.

59.2.2 Globalbeträge auf der Einnahmen- und Ausgabenseite

Im Haushaltsentwurf 2017 und im Finanzplan sind Globale Mindereinnahmen in erheblicher Größenordnung veranschlagt (vgl. Tabelle 59.2). Auf der Ausgabenseite ist für das Jahr 2017 eine Globale Mehrausgabe von 0,9 Mrd. Euro (Kapitel 6002 Titel 971 05) veranschlagt.

Sowohl Globale Mindereinnahmen wie Globale Mehrausgaben haben die Funktion von Haushaltsreserven. Dies entspricht dem haushalterischen Vorsichtsprinzip. Ob und ggf. welche Mehrbelastungen und Risiken sie abdecken sollen, ist allerdings nicht erläutert. Der Bundesrechnungshof wiederholt seine Empfehlungen aus den Bemerkungen 2015 (Bundestagsdrucksache 18/6600 Nr. 73.2.2), zumindest die im Haushaltsentwurf vorgesehenen Globalansätze im Einzelnen zu begründen. Dies fördert die Haushaltsklarheit und erleichtert die parlamentarischen Haushaltsberatungen.

Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2016 bis 2020 im Einzelplan 60 — Tabelle 59.2

	Haushaltsjahr				
	2016	2017	2018	2019	2020
	in Mrd. Euro				
Einnahmen	**303,6**	**314,9**	**316,6**	**327,8**	**333,7**
Veränderung gegenüber Vorjahr in %[a]		*3,7*	*0,5*	*3,5*	*1,8*
darunter:					
Steuereinnahmen	288,1	301,8	315,5	327,9	339,4
Globale Mindereinnahmen		−1,7	−7,0	−8,1	−13,9
Ausgaben[b]	**14,9**	**14,7**	**12,9**	**18,2**	**18,1**
Veränderung gegenüber Vorjahr in %		*−1,8*	*−12,3*	*41,9*	*−1,1*

Erläuterungen:
a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
b Im Jahr 2018 einschließlich einer Globalen Minderausgabe von -4,9 Mrd. Euro.
Quelle: Für das Jahr 2016: Haushaltsplan 2016; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf; Finanzplan 2016 bis 2020.

59.3 Wesentliche Einnahmen- und Ausgabenbereiche

59.3.1 Steuern

59.3.1.1 Überblick zu den Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen sind im Kapitel 6001 veranschlagt; Ausgabenansätze enthält dieses Kapitel nicht. Die Zuweisungen des Bundes an die Länder und an die Europäische Union werden als negative Einnahmen veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2017 sind dies insgesamt 54,7 Mrd. Euro. Sie entfallen auf

- Regionalisierungsmittel (8,1 Mrd. Euro),
- EU-Eigenmittel (27,7 Mrd. Euro),
- Kompensation für die Kraftfahrzeugsteuer (9,0 Mrd. Euro),
- Bundesergänzungszuweisungen im Finanzausgleich (9,1 Mrd. Euro) und
- Konsolidierungshilfen (0,8 Mrd. Euro).

59.3.1.1.1 Regionalisierungsmittel

Der Bund weist nach Artikel 106a Grundgesetz und dem Regionalisierungsgesetz den Ländern jährlich aus dem Steueraufkommen sogenannte Regionalisierungsmittel zu. Diese stehen den Ländern (bzw. den von ihnen beauftragten Zweckverbänden) für ihre Aufgabe zu, ein ausreichendes Nahverkehrsangebot sicherzustellen. Die Regionalisierungsmittel wurden seit dem Jahr 2008 von 6,7 Mrd. Euro um jährlich 1,5 % auf 7,4 Mrd. Euro im Jahr 2015 erhöht. Bund und Länder haben am 16. Juni 2016 vereinbart, dass sie durch eine Änderung des Regionali-

sierungsgesetzes auf 8,2 Mrd. Euro im Jahr 2016 aufgestockt werden sollen. Ab dem Jahr 2017 sollen die Regionalisierungsmittel bis einschließlich des Jahres 2031 jährlich um 1,8 % steigen.

Die Länder müssen dem Bund jährlich die Verwendung der Mittel nachweisen. Die Bundesregierung erstellt aus den Nachweisen einen Gesamtbericht, den sie dem Parlament zuleitet und veröffentlicht. Zweckwidrige oder unwirtschaftliche Verwendungen kann der Bund mangels eigener Kontrollbefugnisse und Sanktionsmöglichkeiten nicht verhindern. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat empfohlen, die Bereitstellung von Nahverkehrsleistungen als klassische Aufgabe der Daseinsvorsorge vollständig von den Ländern finanzieren zu lassen (BWV-Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Januar 2015). Dies wäre ein sinnvoller Beitrag zur Aufgabenentflechtung auf dem Gebiet des Verkehrswesens.

59.3.1.1.2 EU-Eigenmittel

Die EU-Eigenmittel basieren auf einem einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates. Der aktuelle Eigenmittelbeschluss vom 26. Mai 2014 gilt für die Jahre 2014 bis 2020. Er muss von allen nationalen Parlamenten ratifiziert werden und erlangt danach – wie in der Vergangenheit – rückwirkend Rechtskraft. Seit dem Jahr 2014 arbeitet eine hochrangige Expertengruppe auf EU-Ebene an einer Reform des EU-Eigenmittelsystems. Sie will ihren Abschlussbericht im Dezember 2016 vorlegen.

Im Haushaltsentwurf 2017 sind als deutsche Anteile 2,5 Mrd. Euro Mehrwertsteuer-Eigenmittel und 25,2 Mrd. Euro Eigenmittel auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens (BNE-Eigenmittel) ausgewiesen. Zölle und Zuckerabgaben als traditionelle Eigenmittel sind im Bundeshaushalt nur nachrichtlich ausgewiesen (im Jahr 2017: 5,7 Mrd. Euro).

59.3.1.1.3 Verzicht auf Umsatzsteueranteile

Entlastet der Bund die Länder und Kommunen, indem er auf Anteile am Umsatzsteueraufkommen durch eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes verzichtet, werden diese Leistungen im Bundeshaushalt nicht dargestellt. Vielmehr werden die Steuern unmittelbar in den Länderhaushalten vereinnahmt. Der Bund verzichtete bisher für die Jahre 2015 bis 2017 auf Umsatzsteueranteile von 9,2 Mrd. Euro zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen und für die Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen. Zusätzliche Entlastungen sind vorgesehen, u. a. für sogenannte Integrationspauschalen von jeweils 2,0 Mrd. Euro für die Jahre 2016 bis 2018 (vgl. Bemerkung Nr. 2.1.5.4). Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, Parlament und Öffentlichkeit über diese Form der Finanzierung ausführlicher als bislang zu informieren. Dies könnte z. B. in Form einer entsprechenden Übersicht im Haushaltsplan oder im Finanzplan geschehen. Dort könnten die Mindereinnahmen zugunsten von Ländern und Kommunen und der damit verbundene Finanzierungszweck für das jeweils letzte Haushaltsjahr und den Finanzplanungszeitraum ausgewiesen werden.

59.3.1.2 Wesentliche Steuereinnahmen

Der Bundesrechnungshof weist in seinen Prüfungsmitteilungen, Berichten und Bemerkungen immer wieder auf Mängel bei der Anwendung der Steuergesetze hin. Solche Vollzugsmängel können die Steuereinnahmen erheblich mindern.

59.3.1.2.1 Umsatzsteuer

Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer sind stark von der konjunkturellen Entwicklung abhängig. Sie sollen nach dem Haushaltsentwurf 2017 gegenüber dem Vorjahr um 5,6 % steigen. Mit einem Ansatz von 90,5 Mrd. Euro (Soll 2016: 85,7 Mrd. Euro) ist die Umsatzsteuer aufkommensstärkste Steuerart. Die Einnahmen aus der Einfuhrumsatzsteuer sollen ebenfalls steigen (Haushaltsentwurf 2017: 28,9 Mrd. Euro; Soll 2016: 27,0 Mrd. Euro).

Der Bundesrechnungshof weist dazu auf folgende Aspekte hin:

- Die Umsatzsteuerbasis bei Internetgeschäften muss sichergestellt werden. Der Bundesrechnungshof kritisierte bereits im Jahr 2013, dass dies kaum gewährleistet ist, wenn ausländische Anbieter aus Drittländern Internetleistungen erbringen (vgl. Bemerkungen 2013 – Weitere Prüfungsergebnisse, Bundestagsdrucksache 18/1220 Nr. 11). Ein neues, EU-weites Besteuerungsverfahren soll ihre steuerliche Erfassung erleichtern und die Besteuerung ihrer Internetumsätze in der Europäischen Union sicherstellen (ECOM-neu). Deutschland ist es nicht gelungen, das Verfahren fristgerecht am 1. Januar 2015 bereitzustellen. Stattdessen kommt eine IT-Notlösung zum Einsatz, mit der ein Informationsaustausch nur eingeschränkt möglich ist und die die Verwaltung zusätzlich belastet. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, schnellstmöglich die volle Leistungsfähigkeit des Systems zu schaffen und dafür Personal und finanzielle Mittel kurzfristig bereitzustellen (vgl. Bemerkung Nr. 67).
- Der Bundesrechnungshof wies in den letzten Jahren mehrfach auf Kontrolllücken bei der Umsatzbesteuerung im EU-Binnenmarkt hin. Im Jahr 2015 hat er Defizite beim Erwerb von EU-Neufahrzeugen durch Privatpersonen aufgedeckt. Hier greifen die Kontrollverfahren für Umsätze im zwischenunternehmerischen Bereich nicht. Die Besteuerung beim Erwerber soll deshalb über einen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sichergestellt werden. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass Deutschland die technischen Voraussetzungen dafür bislang noch nicht geschaffen hat (vgl. Bemerkung Nr. 68).
- In einem Massenverfahren wie dem Umsatzsteuer-Voranmeldungsverfahren ist es wichtig, die Ressourcen zielgerichtet und effektiv einzusetzen. Das gilt insbesondere dann, wenn das automatisierte Risikomanagementsystem keine Gefahr für einen Steuerausfall erkennt und dennoch zahlreiche Erstattungsfälle personell bearbeitet werden müssen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Finanzämter aufgrund der Flut zu bearbeitender Fälle nicht in der Lage sind, alle Umsatzsteuer-Erstattungen sachgerecht zu prüfen. Gleichwohl wurde das Personal durch eine hohe Anzahl risikoarmer Fälle gebunden und mit teilweise überflüssigen Arbeiten belastet. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Kapazitäten auf kritische Erstattungsfälle zu konzentrieren (vgl. Bemerkung 2015 – Weitere Prüfungsergebnisse Bundestagsdrucksache 18/8100 Nr. 10). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen

Bundestages hat das BMF aufgefordert, gemeinsam mit den Ländern einheitliche Kriterien zu entwickeln, welche Erstattungsfälle personell zu prüfen sind.

59.3.1.2.2 Ertragsteuern

Im Haushaltsentwurf 2017 sind Einnahmen aus der Lohnsteuer von 83,7 Mrd. Euro (Soll 2016: 78,5 Mrd. Euro) und aus der Einkommensteuer von 31,9 Mrd. Euro (Soll 2016: 29,7 Mrd. Euro) veranschlagt. Gegenüber dem Haushaltssoll 2016 ist dies ein Anstieg um 6,6 % und um 7,5 %. Die Körperschaftsteuer soll im Jahr 2017 auf 12,1 Mrd. Euro und damit gegenüber dem Haushaltssoll 2016 (9,5 Mrd. Euro) um 27,9 % steigen.

Bei den Ertragsteuern hat der Bundesrechnungshof folgende Mängel festgestellt:

- Die steuerliche Benachteiligung von ausländischen gegenüber inländischen Kapitalgesellschaften und Investmentfonds beim Bezug von Gewinnausschüttungen (Dividenden) ist unionsrechtswidrig. Das hat der Europäische Gerichtshof seit dem Jahr 2006 in mehreren Urteilen gegen Mitgliedstaaten der Europäischen Union entschieden. Der deutsche Gesetzgeber hat bislang nur die Besteuerung in- und ausländischer Kapitalgesellschaften an diese Rechtsprechung angepasst. Investmentfonds blieben ausgenommen. Daraus ergibt sich das Risiko, dass mehr als 2 Mrd. Euro Steuern zuzüglich 6 % Zinsen (120 Mio. Euro jährlich) an ausländische Investmentfonds erstattet werden müssen (vgl. Bemerkung 2015 – Weitere Prüfungsergebnisse, Bundestagsdrucksache 18/8100 Nr. 9). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hat das BMF aufgefordert, Musterverfahren zu identifizieren, damit sie gerichtlich entschieden werden können. Ferner sollen weitere Voraussetzungen für die rasche Bearbeitung der Anträge auf Erstattung geschaffen werden.
- Von einer Personengesellschaft erzielte Einkünfte sind bei der Einkommensteuerveranlagung ihrer Gesellschafter zu berücksichtigen. Das für die Personengesellschaft zuständige Finanzamt übermittelt dafür die festgestellten Besteuerungsgrundlagen immer noch nur in Papierform an die für die Gesellschafter zuständigen Finanzämter. Betroffen sind mehr als fünf Millionen Gesellschafter mit Besteuerungsgrundlagen in Höhe von 121 Mrd. Euro. Ein vorgesehenes elektronisches Verfahren zur Weiterleitung und Auswertung dieser Besteuerungsgrundlagen verzögert sich seit Jahren. Nach dem aktuellen Stand ist die Realisierung der ersten Stufe für das Jahr 2017 geplant (vgl. Bemerkung Nr. 64).
- Werden deutsche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Staaten eingesetzt, in denen der Arbeitslohn nicht oder nur gering besteuert wird, vermeiden Schutzmechanismen in den Doppelbesteuerungsabkommen zumeist die Nichtbesteuerung ihres Arbeitslohns. Besteht mit solchen Staaten kein Doppelbesteuerungsabkommen, können ihre Einkünfte nach dem Auslandstätigkeitserlass in Deutschland steuerfrei zu stellen sein. Dieser Erlass gilt unabhängig davon, ob der Staat, in dem die Arbeit ausgeführt wird, eine Besteuerung vornimmt. Damit können nicht besteuerte sogenannte „weiße Einkünfte" entstehen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden – je nachdem, ob ein Doppelbesteuerungsabkommen oder der Auslandstätigkeitserlass anzuwenden sind – unter Umständen steuerlich ungleich behandelt (vgl. Bemerkung Nr. 62).

- Der Gesetzgeber hat mit dem Investitionsabzugsbetrag nach § 7g Einkommensteuergesetz eine Steuervergünstigung eingeführt, welche die Wettbewerbssituation kleinerer und mittlerer Betriebe verbessern soll. Uneinheitliche und intransparente Betriebsgrößenmerkmale führen dazu, dass in bestimmten Fällen auch größere Betriebe in den Genuss der Steuervergünstigung kommen (vgl. Bemerkung Nr. 61).
- Herstellungskosten für bestimmte Baumaßnahmen an Baudenkmalen und erhaltenswerten Gebäuden in Sanierungsgebieten werden steuerlich begünstigt. Die erforderlichen Bescheinigungen der Denkmalschutz- oder Gemeindebehörden über das Vorliegen der Voraussetzungen sind für die Finanzämter bindend. Selbst offensichtlich fehlerhafte Bescheinigungen mussten die Finanzämter akzeptieren. Regelungen zur Kompetenzverteilung und zum Umfang der Begünstigung bedürfen deshalb gesetzlicher Klarstellungen (vgl. Bemerkung Nr. 63).
- Die Prüfungszeiträume bei Außenprüfungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten weichen stark voneinander ab. Dadurch erkennen Prüfungsdienste steuerrelevante Sachverhalte häufig zu spät und können diese nicht mehr berücksichtigen. Betroffen ist hier neben Ertragsteuern auch die Umsatzsteuer. Dem BMF ist dies seit Jahren bekannt. Seine Bemühungen, die Prüfungszeiträume anzugleichen und eine einheitliche Besteuerung sicherzustellen, blieben bislang ohne Erfolg (vgl. Bemerkungen Nr. 65).
- Zum wiederholten Male beschäftigten den Bundesrechnungshof die Steuerermäßigungen für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen. Seine Prüfungserkenntnisse aus den Jahren 2009 und 2010 hatte er bereits in einem Bericht nach § 99 Bundeshaushaltsordnung (BHO) an den Deutschen Bundestag dargestellt. Wie damals stellte er auch bei einer aktuellen Prüfung fest, dass die Regelung zu erheblichen Mitnahmeeffekten führt, Doppelförderungen von den Finanzämtern nicht wirksam vermieden werden können und die Steuerermäßigung in 90 % der Fälle ungeprüft gewährt wird. Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner schon im Jahr 2011 vertretenen Auffassung, dass diese Steuerermäßigung abgeschafft werden sollte. Alternativ empfiehlt er, zur Verminderung der Mitnahmeeffekte einen Sockelbetrag einzuführen.

59.3.1.2.3 Bundessteuern

Nach dem Haushaltsentwurf 2017 ändert sich das Aufkommen der Bundessteuern mit 87,7 Mrd. Euro gegenüber dem Soll 2016 nur geringfügig. Zu den Bundessteuern bemerkt der Bundesrechnungshof Folgendes:

- Seit Februar 2014 haben die Hauptzollämter schrittweise die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer (Kfz-Steuer) von den Finanzämtern der Länder übernommen. Der Bundesrechnungshof hat diesen Prozess geprüft und dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO berichtet. Für den Bundeshaushalt bedeutsam ist, dass der Bund den Ländern zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kfz-Steuer Kompensationszahlungen leistet, die über den Einnahmen des Bundes aus der Kfz-Steuer liegen. In den Jahren 2010 bis 2015 zahlte der Bund 2,8 Mrd. Euro mehr, als er aus der Steuer einnahm (vgl. Bemerkung Nr. 2.1.5.4). Außerdem hat der Bundesrechnungshof Zweifel, ob die Zollverwaltung für die neue Aufgabe personell hinreichend aus-

gestattet ist. Er hat deshalb eine Organisationsuntersuchung gefordert, die das BMF im nächsten Jahr durchführen will.

- Rechtsvereinfachung ist ein wichtiges Anliegen des Bundesrechnungshofes. Zwar haben einzelne Bereinigungsdefizite eher geringe Auswirkungen. In der Summe führen sie aber dazu, dass die Rechtsanwendung unübersichtlich und erschwert ist. Es sollte deshalb jede Chance genutzt werden, Vorschriften und Verfahren zu bereinigen. Bei der Versicherungsteuer hat der Bundesrechnungshof auf Möglichkeiten hingewiesen, die Rechtsgrundlagen zu vereinfachen und um überflüssige Regelungen zu bereinigen (vgl. Bemerkung Nr. 66).

59.3.2 Rücklage

Im Haushaltsentwurf 2017 ist eine Entnahme aus der Rücklage von 6,7 Mrd. Euro (Soll 2016: 6,1 Mrd. Euro) veranschlagt (Kapitel 6002 Titel 359 01). Die Rücklage wurde im Zweiten Nachtragshaushalt 2015 gebildet, um Belastungen des Bundes in den Folgejahren im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen zu finanzieren. Die Rücklage enthält derzeit Haushaltsüberschüsse von 12,1 Mrd. Euro und einen Teil des an den Bundeshaushalt 2016 abgeführten Bundesbankgewinns (0,7 Mrd. Euro) (vgl. Bemerkung Nr. 2.2.1).

59.3.3 Titelgruppe Zukunftsinvestitionen

Im Haushalt 2016 sind bei Kapitel 6002 Titelgruppe 03 „Zukunftsinvestitionen" Ausgaben von 1,8 Mrd. Euro veranschlagt. Die Mittel sind Teil eines Gesamtpakets von 10 Mrd. Euro für die Haushaltsjahre 2016 bis 2018, um zusätzliche Investitionen, insbesondere für die öffentliche Infrastruktur und Energieeffizienz, zu ermöglichen. Die Mittel werden durch sechs Ressorts bewirtschaftet (vgl. Tabelle 59.3). Mit der Veranschlagung der Mittel im Einzelplan 60 ist das BMF von dem in der BHO verankerten Ministerialprinzip (§ 13 Absatz 2 BHO) abgewichen. Zudem erscheint diese Veranschlagung nicht zweckmäßig, da Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug durch den erhöhten Koordinationsaufwand unnötig erschwert werden. Das BMF hat daher mit dem Haushaltsentwurf (HHE) 2017 die in dieser Titelgruppe 03 veranschlagten Ausgaben den Facheinzelplänen zugeordnet. Dies entspricht auch der Empfehlung des Bundesrechnungshofes (Bemerkung 2015 Nr. 73.3.2, Bundestagsdrucksache 18/6600). Die neue Zuordnung ergibt sich aus der folgenden Übersicht:

Übersicht der Titelgruppe 03 „Zukunftsinvestitionen" nach Ressorts

Tabelle 59.3

Ressort	HH 2016 (Kapitel 6002)	HHE 2017 (Einzelpläne)
	in Mio. Euro	
Einzelplan 05 (AA)	67	67
Einzelplan 09 (BMWi)	35	85
Einzelplan 10 (BMEL)	100	100
Einzelplan 12 (BMVI)	1 324	1 526
Einzelplan 16 (BMUB)	117	150
Einzelplan 17 (BMFSFJ)	34	34
EKF	150	264
Gesamt*	1 827	2 226

* Hiervon wurden im HHE 2017 bestehende Titel im Einzelplan 09 um 50 Mio. Euro und im EKF um 114 Mio. Euro erhöht.

59.3.4 Bundesbankgewinn

Die Deutsche Bundesbank (Bundesbank) führt den Jahresüberschuss des jeweils vorangegangenen Geschäftsjahres an den Bundeshaushalt ab. Im Haushaltsentwurf 2017 sind hierfür Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn von 2,5 Mrd. Euro veranschlagt (Kapitel 6002 Titel 121 04). Der Jahresüberschuss des Geschäftsjahres 2015, den die Bundesbank bereits in voller Höhe an den Bundeshaushalt 2016 abgeführt hat, belief sich auf 3,2 Mrd. Euro. Für das Jahr 2016 waren 2,5 Mrd. Euro veranschlagt. Damit kommen nach § 6a Haushaltsgesetz 2016 Mehreinnahmen von 0,7 Mrd. Euro der Rücklage zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen zugute (vgl. Bemerkung Nr. 1.3).

Die Bundesbank konnte ihren Jahresüberschuss im Geschäftsjahr 2015 gegenüber dem Vorjahr um 0,2 Mrd. Euro steigern (2,95 Mrd. Euro im Jahr 2014). Hierzu trug insbesondere eine geringere Wagnisrückstellung bei: Mit der Wagnisrückstellung sorgt die Bundesbank für allgemeine Risiken im In- und Auslandsgeschäft vor. Für den Jahresabschluss 2015 senkte sie diese von ihrem bisherigen Höchststand von 14,4 Mrd. Euro um 780 Mio. Euro ab. Damit trug sie der Tatsache Rechnung, dass sich die latenten Risiken aus geldpolitischen Wertpapieren und Refinanzierungskrediten des Eurosystems nach ihren Berechnungen verringert hatten.

Der für das aktuelle Geschäftsjahr 2016 zu erwartende Jahresüberschuss lässt sich nicht verlässlich prognostizieren. Das historisch niedrige Zinsniveau belastet die Ertragsaussichten der Bundesbank. Zudem wachsen die Bestände des Eurosystems an risikotragenden Aktiva aufgrund der vom EZB-Rat beschlossenen

umfangreichen Ankaufprogramme für Wertpapiere stetig auf. Es ist daher keinesfalls gesichert, dass die bilanziellen Risiken der Bundesbank weiter abnehmen und sie Erträge aus einer erneuten Senkung ihrer Wagnisrückstellung vereinnahmen kann. Die mittelfristige Entwicklung der Risiko- und Ertragssituation der Bundesbank über den Finanzplanungszeitraum ist aufgrund der noch immer bestehenden Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit der Finanz- und Staatsschuldenkrise im Euroraum derzeit nicht verlässlich vorhersehbar. Der Bundesrechnungshof berichtet jährlich dem Rechnungsprüfungsausschuss gemäß § 26 Absatz 6 Bundesbankgesetz über seine Feststellungen zum Jahresabschluss und zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesbank.

59.3.5 Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse

Die Postbeamtenversorgungskasse (PVK) erbringt Versorgungs- und Beihilfeleistungen an ehemalige Beamtinnen und Beamte der früheren Deutschen Bundespost und ihrer Nachfolgeunternehmen (Deutsche Post AG, Deutsche Postbank AG und Deutsche Telekom AG) sowie deren Hinterbliebene. Sie unterliegt der Rechts- und Fachaufsicht des BMF.

Zur Finanzierung der PVK leistet der Bund jährlich einen Zuschuss. Im Haushalt 2017 sind hierfür 7,9 Mrd. Euro veranschlagt (Soll 2016: 7,7 Mrd. Euro; Ist 2015: 7,4 Mrd. Euro). Der Anstieg erklärt sich durch höhere Versorgungsbezüge und Beihilfeausgaben.

An der Finanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen beteiligen sich neben dem Bund die Postnachfolgeunternehmen aufgrund gesetzlicher Verpflichtung. Der Bund hat allerdings seine Beitragsforderungen gegenüber den Postnachfolgeunternehmen bereits in den Jahren 2005 und 2006 weitgehend veräußert. Dies hat der Bundesrechnungshof seinerzeit unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten kritisch bewertet (vgl. Bemerkungen 2006 Nr. 2.2.2.3).

Die PVK hatte bis Ende 2012 die Rechtsform eines eingetragenen Vereins (Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V.). Seit dem 1. Januar 2013 nimmt die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost ihre Aufgaben wahr. Sie trat in die Rechte und Pflichten des Vereins ein, der liquidiert und im Mai 2015 erloschen ist. Zum Januar 2016 übernahm sie von den Postnachfolgeunternehmen die dienstrechtlichen Aufgaben und Befugnisse gegenüber den Versorgungsberechtigten des Postnachfolgebereichs. Damit beschränkt sich die dienstrechtliche Zuständigkeit der Postnachfolgeunternehmen auf ihre aktiven Beamtinnen und Beamten.

59.3.6 Bundesimmobilienangelegenheiten

Die Einnahmen des Bundes im Zusammenhang mit Immobilienangelegenheiten sind zentral im Kapitel 6004 veranschlagt. Es handelt sich im Wesentlichen um die Einnahmen aus der Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben

(Bundesanstalt) an den Bundeshaushalt. Im Haushaltsentwurf 2017 sind hierfür 2,3 Mrd. Euro veranschlagt (Soll 2016: 2,3 Mrd. Euro, Ist 2015: 2,7 Mrd. Euro).

Die Bundesanstalt ist der zentrale Immobiliendienstleister des Bundes. Mit einem Liegenschaftsvermögen im Wert von 22,2 Mrd. Euro (2015) ist sie einer der größten Immobilieneigentümer Deutschlands. In ihrer Zentrale und neun Direktionen arbeiten 6 500 Beschäftigte an 120 Standorten. Die Bundesanstalt soll das Liegenschaftsvermögen des Bundes nach kaufmännischen Grundsätzen einheitlich verwalten und nicht betriebsnotwendiges Vermögen wirtschaftlich veräußern. Ihre Kernaufgabe ist das Einheitliche Liegenschaftsmanagement. Als Eigentümerin fast sämtlicher Dienstliegenschaften des Bundes vermietet sie den Bundesbehörden die von ihnen genutzten Liegenschaften zu einer ortsüblichen Miete.

Die Bundesanstalt bewertet ihr Vermögen nach handelsrechtlichen Grundsätzen und weist ihre Immobilien in der Bilanz damit wertmäßig aus. In der Vermögensrechnung des Bundes ist das Immobilienvermögen der Bundesanstalt nicht erfasst; es wird allerdings im Textteil nachrichtlich wertmäßig angegeben (vgl. Bemerkung Nr. 1.11). Die Bundesanstalt stellt seit dem Jahr 2015 Kommunen und anderen Gebietskörperschaften bundeseigene Liegenschaften mietfrei für die Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen zur Verfügung. Zudem erstattet sie ihnen auf Nachweis die Kosten einer angemessenen Erstinstandsetzung und Erschließung (Herrichtung). Grundlage hierfür ist ein Haushaltsvermerk zu Titel 121 01. Die Bundesanstalt hat bisher (zum Stichtag 2. August 2016) 475 Überlassungsverträge abgeschlossen oder es steht ein Abschluss unmittelbar bevor. Damit konnten 170 000 Unterkunftsplätze zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus liegen bisher 204 Anträge auf Kostenerstattung in Höhe von 46,4 Mio. Euro vor. Sie hat bisher über 88 Anträge entschieden und 2,0 Mio. Euro erstattet. Für die Erstattung der Herrichtungskosten bildete die Bundesanstalt im Jahr 2015 Rückstellungen von 730,5 Mio. Euro. Die entgangene Miete für das Jahr 2015 bezifferte sie auf 34 Mio. Euro.

Der Bundesanstalt gehören rund 38 000 Wohnungen. Sowohl bei neuen als auch bei bestehenden Mietverhältnissen hat der Bundesrechnungshof Defizite bei der Miethöhe festgestellt. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert sicherzustellen, dass sie bei neu begründeten wie bei bestehenden Mietverhältnissen die am Markt erzielbaren Mieten vereinbart (vgl. Bemerkung Nr. 60).

59.4 Sondervermögen

Die Wirtschaftspläne von sieben Sondervermögen sind als Anlagen dem Einzelplan 60 beigefügt. Sie werden im Haushaltsplan und der Haushaltsrechnung nur nachrichtlich ausgewiesen. Im Haushaltsjahr 2013 leistete der Bund eine einmalige Zuweisung an das Sondervermögen „Aufbauhilfe“. Da diese Mittel jedoch nicht im geplanten Umfang benötigt werden, hat der Bund im Haushaltsjahr 2015 dem Sondervermögen 254 Mio. Euro entnommen. Im Haushaltsplan 2016 ist eine Zuweisung von 1,5 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen veranschlagt. Mit dem „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ ist ein weiteres Sondervermögen hinzu-

gekommen, das der Bund im Ersten Nachtragshaushalt 2015 durch eine einmalige Zuweisung von 3,5 Mrd. Euro finanziert hat (vgl. dazu Bemerkungen Nr. 1.12.9 und 2.1.2).

59.5 Ausblick

Nach den Annahmen der Bundesregierung sollen die Steuereinnahmen im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2020 auf fast 340 Mrd. Euro stetig ansteigen. Sie bleiben allerdings in hohem Maß von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Erklärtes Ziel ist es, dass der Bund auch in Zukunft trotz wachsender Ausgabeverpflichtungen an einem ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung festhalten will. Die Steuereinnahmen bilden hierfür die wesentliche Finanzierungsgrundlage. Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes können dabei helfen, diese Einnahmenbasis nachhaltig abzusichern und ggf. Spielräume für Steuererleichterungen zu schaffen.

Auf der Ausgabenseite werden vor allem die Zuschüsse an den EKF und an die PVK einen erheblichen Anteil innerhalb des Einzelplans 60 beanspruchen. Das Sondervermögen EKF sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes in den Bundeshaushalt integriert werden (vgl. Bemerkung Nr. 2.1.2). Die Umschichtung der Ausgabenansätze für die Zukunftsinvestitionen in die Einzelpläne der fachlich zuständigen Ressorts entspricht der Empfehlung des Bundesrechnungshofes.

60 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben soll marktübliche Wohnungsmieten vereinbaren und Miethöhe regelmäßig überprüfen

(Kapitel 6004 Anlage 1)

60.0

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben hat sich bei Abschluss neuer Wohnungsmietverträge grundsätzlich nicht an der marktüblichen Miete orientiert. Bei bestehenden Verträgen hat sie es überwiegend versäumt, die Mieten regelmäßig zu überprüfen und auf das ortsübliche Maß anzuheben. Beides führt zu Mindereinnahmen für den Bund. Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben sollte die Kontrollmöglichkeiten ihres IT-Systems regelmäßig nutzen und verbessern. Sie muss sicherstellen, dass sie bei neuen wie bei bestehenden Mietverhältnissen die am Markt erzielbaren Mieten erhält.

60.1

Vorgaben zur Höhe von Wohnungsmieten
In Deutschland gibt es rund 20 Millionen Mietwohnungen. Davon gehören der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) rund 38 000 Wohnungen. Vermietet sie diese, ist sie haushaltsrechtlich verpflichtet, die am Markt erzielbaren Mieten zum „vollen Wert" zu vereinbaren. Dabei sind – neben Angebot und Nachfrage – verschiedene rechtliche Regelungen zu berücksichtigen:

- Bei laufenden Mietverhältnissen kann der Vermieter grundsätzlich eine Erhöhung der üblichen Miete bis zur „ortsüblichen Vergleichsmiete" verlangen (sog. Mietanpassung). Diese bestimmt sich nach den üblichen Mieten, die in der jeweiligen Gemeinde für vergleichbare Wohnungen in den letzten vier Jahren vereinbart oder geändert worden sind. Dabei darf der Vermieter die Miete innerhalb von drei Jahren nur um bis zu 20 % anheben (sog. Kappungsgrenze).
- Bei einer Neuvermietung ist die aktuelle Miete, die am Ort für eine vergleichbare Wohnung üblicherweise zu zahlen ist (sog. Marktmiete), häufig höher. Sie darf die ortsübliche Vergleichsmiete jedoch nur in einem bestimmten Umfang übersteigen, insbesondere aufgrund der sogenannten „Mietpreisbremse". Danach darf in bestimmten Gebieten die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses um höchstens 10 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen.

Festsetzen der Miete bei Neuvermietungen
Die Bundesanstalt vermietet jährlich zwischen 6 % und 8 % ihres Wohnungsbestands neu. Sie hat ihre zuständigen Hauptstellen angewiesen, bei jeder Neuvermietung zu prüfen, ob sich die ortsübliche Vergleichsmiete zwischenzeitlich erhöht hat, und diese zu vereinbaren. Auf Nachfrage gab die Bundesanstalt an, sie verzichte generell auf eine ggf. höhere Marktmiete. Sie wolle so dazu beitragen,

den allgemeinen Anstieg der Mieten zu dämpfen. Dementsprechend setzten die Hauptstellen die Neumieten grundsätzlich auf dem Niveau der jeweiligen ortsüblichen Vergleichsmiete fest. Deren Höhe ermittelten sie anhand von Vergleichswohnungen oder anhand des örtlichen Mietspiegels. Teilweise vereinbarten sie Mieten, die nicht auf dem bei Vertragsbeginn geltenden, sondern dem vorhergehenden Mietspiegel basierten. Nach dem aktuellen Mietspiegel wäre die Miete jeweils höher gewesen.

Überprüfen und Anpassen der Miete bei laufenden Mietverhältnissen
Die Hauptstellen sind gehalten, die Mieten spätestens alle drei Jahre zu überprüfen und ggf. anzupassen. Der Bundesrechnungshof hatte zuletzt im Jahr 2008 beanstandet, dass die Bundesanstalt bei über der Hälfte der untersuchten Mietverträge die Miethöhe nicht regelmäßig überprüft hatte. In jedem zweiten Fall hatte die Miete unter der ortsüblichen Vergleichsmiete gelegen.

Die Bundesanstalt führte daraufhin im Jahr 2013 ein IT-gestütztes Monitoringsystem ein. Dieses ermöglicht u. a. zur Mietanpassung verschiedene Auswertungen und Übersichten und enthält ein IT-gestütztes Wiedervorlagesystem. Damit will sie sicherstellen, dass die Mieten routinemäßig, spätestens alle drei Jahre überprüft werden.

Von den im IT-System erfassten Mietverhältnissen wiesen im März 2015 über 30 % entweder keinen oder einen nicht den Vorgaben entsprechenden Wiedervorlagetermin auf. Bei 50 % der erfassten Mietverhältnisse war zwar ein Wiedervorlagetermin gespeichert, dieser war aber abgelaufen. Ein Großteil dieser abgelaufenen Termine lag über ein Jahr oder länger zurück.

Der Zentrale der Bundesanstalt war dies nicht bekannt. Die Übersichten des Monitoringsystems verwendete sie nicht. Es sei nicht ihre, sondern Aufgabe der Leitung der Hauptstellen, Mietanpassungen zu überwachen und zu steuern. Sie kontrolliere mittelbar, indem sie die Entwicklung der Mieterlöse beobachte.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit dem Prüfungsamt des Bundes Berlin 184 laufende Mietverhältnisse. In 81 Fällen (44 %) lag die letzte Überprüfung mehr als drei Jahre zurück, davon in 18 Fällen mehr als sieben Jahre. In 72 Fällen (39 %) hatten die Hauptstellen die Miete turnusgemäß überprüft und wenn möglich angepasst. Die bis dahin vereinbarte Miete hatten sie jedoch über einen Zeitraum von mehr als drei Jahren nicht überprüft. Dadurch konnten sie in 16 dieser Fälle die Miete wegen der Kappungsgrenze nicht bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete anheben.

Auch die Leitungen der Hauptstellen überwachten die regelmäßige Überprüfung der Mieten überwiegend nicht, insbesondere nicht über das systemgestützte Monitoring. Sie sahen in erster Linie die Arbeitsebene als verantwortlich an.

60.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass sich die Bundesanstalt bei Neuvermietungen auf die ortsübliche Vergleichsmiete beschränkt und nicht, wie es das Haushaltsrecht vorgibt, die Marktmiete verlangt. Die ortsübliche Vergleichsmiete spiegelt nicht die Marktverhältnisse bei Vertragsschluss wider, sondern die der letzten vier Jahre. Zieht die Bundesanstalt einen veralteten Mietspiegel heran, liegen der Miete noch weiter zurückliegende Marktverhältnisse zugrunde. Der Bundesrechnungshof hat zudem bezweifelt, dass die Bundesanstalt mit ihrem Wohnungsbestand den allgemeinen Mietenanstieg dämpfen kann, indem sie auf höhere Mieten verzichtet. Von den knapp 20 Millionen Mietwohnungen in Deutschland entfallen nur 0,2 % auf die Bundesanstalt.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundesanstalt bei laufenden Mietverhältnissen trotz des eingeführten Monitoringsystems Mietanpassungen nach wie vor nicht regelmäßig prüft. In 83 % der untersuchten Fälle hielt die Bundesanstalt ihren selbst festgelegten Turnus von drei Jahren nicht ein. Weder die Zentrale noch die Hauptstellen der Bundesanstalt beaufsichtigten und steuerten das Verfahren ausreichend. Die mit dem Monitoringsystem geschaffenen Kontrollmöglichkeiten nutzten sie nicht. Dadurch entging ihnen, dass bei mehr als 80 % der im IT-System erfassten Mietverhältnisse Wiedervorlagetermine fehlten, nicht der Weisungslage entsprachen oder überschritten waren. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt darauf hingewiesen, dass es nicht ausreicht, auf eine Kontrolle durch die jeweils untere Arbeitsebene zu vertrauen und die Entwicklung der Erlöse zu beobachten. Er hat die Bundesanstalt aufgefordert,

- bei Neuvermietungen stets die Marktmiete zu vereinbaren, die unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen wie der Mietpreisbremse üblicherweise zu erzielen ist,
- ihre Wohnungsmieten lückenlos in den vorgegebenen Abständen zu überprüfen und ggf. anzupassen und
- ihr Monitoringsystem regelmäßig zu nutzen und zu pflegen.

60.3

Die Bundesanstalt hat eingeräumt, sie habe bei Neuvermietungen als „vollen Wert“ die am Markt erzielbaren Mieten zu vereinbaren. Deren Höhe richte sich aber nicht nur nach der Marktmiete. Die Marktmiete sei zudem nur schwer zu ermitteln. Geforderte Mieten in Inseraten entsprächen nicht zwingend den vereinbarten Mieten bei Vertragsschluss. Wie ein privater Vermieter sei die Bundesanstalt außerdem nicht gezwungen, stets die Marktmiete zu verlangen. Es seien auch weitere, „nicht monetäre, vermietungs- und marktrelevante Faktoren“ abzuwägen. Im Ergebnis sollte sie die Miete zwischen ortsüblicher Vergleichsmiete und Marktmiete festsetzen können. Sie werde die Hauptstellen anweisen, ihre Entscheidungen zu begründen und zu dokumentieren.

Die Bundesanstalt hat die Feststellungen zur Überprüfung und Anpassung der Mieten weitgehend bestätigt. Sie hat darauf verwiesen, dass alle in der Wohnungsverwaltung Beschäftigten die Weisungslage kennen und umsetzen würden. Sie werde die Beschäftigten darauf hinweisen, wie bedeutsam es ist, die Mieten regelmäßig zu überprüfen und anzupassen. Alle Hauptstellen müssten künftig eine Checkliste zum Mieterhöhungsverfahren verwenden.

Auch die Mängel bei der Wiedervorlage hat die Bundesanstalt eingeräumt. Ursächlich für fehlende Termine seien Anlaufschwierigkeiten bei der Eingabe der Daten. Überschrittene Termine deuteten jedoch nicht auf Untätigkeit hin. Eine fällige Wiedervorlage erlösche erst durch den maschinell unterstützten Abschluss des Verfahrens. Der Abschluss eines Überprüfungsverfahrens könne sich verzögern, etwa wenn ein neuer Mietspiegel zu erwarten ist oder der Mieter der Erhöhung nicht zustimmt.

Die Bundesanstalt hat zugesagt, dass die Zentrale und die Hauptstellen diese Aufgabe künftig stärker überwachen. Neben dem bestehenden Berichtswesen werde die Bundesanstalt eine weitere IT-unterstützte regelmäßige Abfrage aller fälligen Überprüfungen einrichten. Sie erwarte dadurch eine „Konsolidierung" des Datenbestands. Diesen wolle sie auswerten und danach mit ihren IT-Fachleuten weitere Schritte erörtern.

60.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die Bundesanstalt, anders als ein privater Vermieter, an das Haushaltsrecht gebunden ist. Sie ist daher verpflichtet, bei Neuvermietungen grundsätzlich von der Marktmiete auszugehen. Diese zu ermitteln, sollte ihr als Immobiliendienstleister möglich sein. Inserate und Vermietungsportale bieten zumindest Indizien für einen Markttrend. Im Einzelfall mag es geboten sein, von der Marktmiete abzuweichen. Die Bundesanstalt sollte dafür jedoch Kriterien definieren. Soll sich die Miete ausnahmsweise an der niedrigeren ortsüblichen Vergleichsmiete orientieren, ist diese anhand aktueller Daten zu ermitteln.

Bei der turnusmäßigen Überprüfung und Anpassung der Mieten sieht der Bundesrechnungshof noch erheblichen Handlungsbedarf. Passt die Bundesanstalt Mieten nicht oder verspätet an, kann das zu beträchtlichen Mindereinnahmen für den Bund führen. Dass alle Beschäftigten die Weisungslage kennen und umsetzen, wurde durch die Prüfung des Bundesrechnungshofes deutlich widerlegt. Die vielen und lang andauernden Fristüberschreitungen lassen sich nicht allein durch Verfahrensverzögerungen erklären. Die angekündigten Schritte gehen in die richtige Richtung, reichen aber nicht aus. Der Bundesrechnungshof fordert die Bundesanstalt auf, ihr bestehendes Kontrollsystem, wie angekündigt, zu ergänzen, es ihren Bedürfnissen anzupassen und sicherzustellen, dass es alle Verantwortlichen nutzen.

61 Investitionsabzugsbetrag: Förderung auf kleine und mittlere Betriebe beschränken (Kapitel 6001 Titel 012 01)

61.0

Der Gesetzgeber hat mit dem Investitionsabzugsbetrag eine Steuervergünstigung eingeführt, um die Wettbewerbssituation kleiner und mittlerer Betriebe zu verbessern. Uneinheitliche und intransparente Betriebsgrößenmerkmale führen dazu, dass regelmäßig auch größere Betriebe in den Genuss der Steuervergünstigung kommen. Zudem werden Betriebe gleicher Größe unterschiedlich behandelt. Das BMF sollte sich für eine gesetzliche Änderung einsetzen, die einheitliche Größenmerkmale vorsieht und die Förderung auf kleine und mittlere Betriebe beschränkt.

61.1

Investitionsabzugsbetrag soll kleine und mittlere Betriebe fördern
Gewerbetreibende, Freiberufler sowie Land- und Forstwirte können bei ihrer Steuererklärung einen Investitionsabzugsbetrag bilden. Hierdurch können sie künftige Investitionskosten bereits im Voraus steuerlich geltend machen. Die steuerliche Bemessungsgrundlage mindert sich dabei um bis zu 40 % der voraussichtlichen Investitionskosten. Der vorzeitige Kostenabzug verbessert die Liquidität kleiner und mittlerer Betriebe. Hierdurch will der Gesetzgeber es diesen Betrieben erleichtern, Investitionen zu finanzieren. Dies soll deren Wettbewerbsnachteile gegenüber großen Betrieben ausgleichen.

Unterschiedliche Kriterien zur Beurteilung der Betriebsgröße
Bei der Abgrenzung gegenüber nicht begünstigten großen Betrieben unterscheidet das Gesetz zwischen Gewerbetreibenden und Freiberuflern auf der einen Seite sowie Land- und Forstwirten auf der anderen Seite. Während bei Gewerbetreibenden und Freiberuflern das Betriebsvermögen oder der Gewinn bestimmte Größen nicht überschreiten dürfen, knüpft das Gesetz bei Land- und Forstwirten an den Wirtschaftswert des Betriebs an. Der Wirtschaftswert ergibt sich aus dem Bewertungsgesetz.

Betriebsgrößenmerkmale des Investitionsabzugsbetrages

Tabelle 61.1

	Betriebsgrößenmerkmal	Obergrenze (in Euro)
Bilanzierende Gewerbetreibende/Freiberufler	Betriebsvermögen	235 000
Nicht bilanzierende Gewerbetreibende/Freiberufler	Gewinn	100 000
Land- und Forstwirte	Wirtschaftswert	125 000

Quelle: Betriebsgrößenmerkmale nach § 7g Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 Einkommensteuergesetz.

Auswirkungen uneinheitlicher Größenmerkmale
Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main die Anwendung des Investitionsabzugsbetrages in Finanzämtern. Diese hatten 30 untersuchte Betriebe der Land- und Forstwirtschaft aufgrund ihres Wirtschaftswertes als kleine oder mittlere Betriebe eingeordnet und die Steuervergünstigung gewährt. Wären die Betriebe nach den für Gewerbetreibende und Freiberufler maßgeblichen Gewinn- und Betriebsvermögensgrenzen beurteilt worden, hätten 27 hiervon keinen Investitionsabzugsbetrag bilden dürfen. Land- und Forstwirte kamen so regelmäßig in den Genuss der Steuervergünstigung, auch wenn sie die für Gewerbetreibende und Freiberufler maßgeblichen Obergrenzen – zum Teil deutlich – überschritten. So betrug das Betriebsvermögen eines bilanzierenden landwirtschaftlichen Betriebes 2,8 Mio. Euro und überstieg die für Gewerbetreibende und Freiberufler geltenden Größenmerkmale um ein Vielfaches. Der Betrieb durfte trotzdem einen Investitionsabzugsbetrag bilden, weil sich sein Wirtschaftswert lediglich auf 76 483 Euro belief.

61.2

Der Bundesrechnungshof hat die gesetzlich festgelegten Größenmerkmale als Mittel zur Abgrenzung begünstigter Betriebe in Teilen für ungeeignet gehalten. Diese begrenzen die Steuervergünstigung nicht auf kleine und mittlere Betriebe. So ermöglicht es das Größenmerkmal Wirtschaftswert auch größeren land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, einen Investitionsabzugsbetrag zu bilden. Die Regelung läuft damit ihrer ursprünglichen Zielsetzung entgegen, die Investitionskraft kleiner und mittlerer Betriebe zu stärken und Wettbewerbsnachteile gegenüber größeren Betrieben auszugleichen.

Daneben führen die Auswirkungen der Regelung zu einer steuerlichen Ungleichbehandlung. So können Betriebe der Land- und Forstwirtschaft einen Investitionsabzugsbetrag bilden, während dies anderen Betrieben gleicher Größe verwehrt bleibt. Der Bundesrechnungshof hat hierin eine Verletzung des Gebotes einer einheitlichen Besteuerung gesehen. Der Bundesrechnungshof hat empfoh-

len, die begünstigten Betriebe nach vergleichbaren Betriebsgrößenmerkmalen und unabhängig von der Einkunftsart zu bestimmen. So sollte eine gleichmäßige und transparente Besteuerung sichergestellt werden.

61.3

Das BMF und die obersten Finanzbehörden der Länder haben die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt. Nach Aussage der Länder führe die derzeitige Unterscheidung bei den Betriebsgrößenmerkmalen in bestimmten Fällen zu nicht sachgerechten Ergebnissen. Eine gesicherte Datenbasis zu dieser Thematik gäbe es nicht. Die Forderung des Bundesrechnungshofes, einheitliche und transparente Betriebsgrößenmerkmale zu schaffen, richte sich in erster Linie an den Gesetzgeber.

61.4

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, die Voraussetzungen für die Steuervergünstigung einheitlich und transparent zu gestalten. Dies erfordert, in vergleichbaren Fällen auch an vergleichbare Betriebsgrößenmerkmale anzuknüpfen. Der Bundesrechnungshof sieht sich auch durch die Länder bestätigt, die als Folge der derzeitigen Rechtslage nicht sachgerechte Ergebnisse bemängeln. Als vergleichbare Merkmale könnten für alle Betriebe das „Betriebsvermögen“ oder der „Gewinn“ dienen. Diese Größenmerkmale sind auch bei land- und forstwirtschaftlichen Betrieben ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu ermitteln und stehen bereits jetzt zur Verfügung. Das BMF sollte sich für eine gesetzliche Änderung einsetzen, die einheitliche Größenmerkmale vorsieht und die Förderung auf kleine und mittlere Betriebe beschränkt.

62 Ungleiche Besteuerung von im Ausland eingesetzten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

(Kapitel 6001 Titel 011 01, 012 01)

62.0

Deutschland behandelt inländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die im Ausland Arbeitslohn erzielen, steuerlich ungleich und verzichtet dabei auf Steuereinnahmen. Der ausländische Arbeitslohn wird in Deutschland versteuert, wenn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einem Staat eingesetzt werden, mit dem Deutschland ein Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen hat. Zusätzliche Voraussetzung ist, dass dieser Staat deren Einkommen nicht oder nur geringfügig versteuert. Bei Staaten ohne Doppelbesteuerungsabkommen erlaubt der Auslandstätigkeitserlass, solche Einkünfte steuerfrei zu stellen. Dabei macht es keinen Unterschied, ob der Staat, in dem die Arbeit ausgeführt wird, diese Einkünfte besteuert. So können nicht besteuerte „weiße Einkünfte" entstehen.

62.1

Besteuerung von Arbeitslohn für eine Auslandstätigkeit

Werden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von ihrem Arbeitgeber in das Ausland entsandt, behalten aber ihren Wohnsitz im Inland, bleiben sie in Deutschland mit ihrem in- und ausländischen Arbeitslohn einkommensteuerpflichtig. Das kann zu einer doppelten Besteuerung führen, wenn der Staat, in dem die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer tätig werden (Tätigkeitsstaat) ebenfalls eine Einkommensteuer erhebt. Um dies zu vermeiden, hat Deutschland mit 95 der rund 200 Staaten der Erde Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (DBA) abgeschlossen. Je nach Abkommen rechnet die deutsche Finanzverwaltung entweder die im Ausland entrichtete Steuer auf die deutsche an oder sie verzichtet ganz auf eine Besteuerung.

Besteht mit dem Tätigkeitsstaat kein DBA, kann die Finanzverwaltung die ausländischen Einkünfte einseitig von der Besteuerung freistellen (§ 34c Absatz 5 Einkommensteuergesetz (EStG)). Mit dieser Regelung wollte der Gesetzgeber die deutsche Exportwirtschaft stärken. Das BMF gab hierzu im Einvernehmen mit den Finanzbehörden der Länder im Jahr 1983 den Auslandstätigkeitserlass (ATE) bekannt. Dieser begrenzt die Freistellung auf solche Einkünfte, die für die deutsche Exportwirtschaft besonders bedeutend sind. Beschlüsse der Lohnsteuer-Referatsleiter des Bundes und der Länder erweiterten seitdem wiederholt den Anwendungsbereich des ATE um Auslandstätigkeiten, die keinen unmittelbaren Bezug zu Exporten haben.

„Weiße Einkünfte"
Durch eine Freistellung von der deutschen Steuer können unversteuerte „weiße Einkünfte" entstehen, wenn der andere Staat die Einkünfte nicht oder nur in geringem Umfang besteuert. Deutschland setzt sich in der Europäischen Union und in internationalen Gremien dafür ein, „weiße Einkünfte" zu vermeiden. Dabei werden innerhalb der Europäischen Union Vorschläge erarbeitet, wie deren Besteuerung sichergestellt werden kann.

Die neueren von Deutschland abgeschlossenen DBA verhindern „weiße Einkünfte". In Fällen, in denen die ausländische Steuer auf die deutsche Einkommensteuer angerechnet wird, können keine „weißen Einkünfte" entstehen. Ist eine Freistellung vereinbart und versteuert der Tätigkeitsstaat die Einkünfte nicht oder nur gering, erlauben Rückfallklauseln in den neuen DBA, von der Freistellung abzusehen. Das Besteuerungsrecht fällt an Deutschland zurück, auch hier werden „weiße Einkünfte" vermieden.

Der ATE sieht keine vergleichbaren Schutzmaßnahmen vor. Die Steuerfreistellung nach dem ATE gilt unabhängig davon, ob oder wie hoch der Tätigkeitstaat den Arbeitslohn besteuert. Dadurch können „weiße Einkünfte" entstehen.

Ungleiche Besteuerung bei Auslandseinsätzen
Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die dem ATE unterliegen, werden steuerlich fast immer geringer belastet als solche, die in einen DBA-Staat entsandt werden. Das folgende Beispiel verdeutlicht dies:
Zwei ledige Ingenieure waren im Jahr 2014 für jeweils sieben Monate für ihren gemeinsamen Arbeitgeber im Ausland tätig. Beide gingen einer begünstigten Tätigkeit im Sinne des ATE nach, der eine in Saudi Arabien und der andere in den Vereinigten Arabischen Emiraten. Ihr Jahresarbeitslohn betrug jeweils 100 000 Euro, wovon je 60 000 Euro auf ihren Auslandseinsatz entfielen. Weder Saudi Arabien noch die Vereinigten Arabischen Emirate erheben eine Steuer auf Arbeitseinkommen. Während mit den Vereinigten Arabischen Emiraten ein DBA mit Anrechnungsmöglichkeit besteht, gilt dies für Saudi Arabien nicht. Die dort entstehenden Einkünfte sind nach dem ATE freizustellen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass der in Saudi Arabien eingesetzte Ingenieur rund 20 000 Euro weniger Einkommensteuer zahlen muss als der in den Vereinigten Arabischen Emiraten eingesetzte Ingenieur.

Änderung des ATE
Im Jahr 2010 begann das BMF, den ATE zu überarbeiten. Es sollte die generelle Freistellung eingeschränkt werden, insbesondere bei Tätigkeitsstaaten, die Arbeitslohn nicht oder nur gering besteuern. Die Länder stimmten einer Änderung des ATE in diesem Sinne einstimmig zu. Im Jahr 2011 erarbeitete das BMF gemeinsam mit den Ländern den Entwurf einer Neufassung des Erlasses. Dieser umfasste neben der Änderung der Freistellung auch inhaltliche Anpassungen an die wirtschaftliche Entwicklung, Gesetzesänderungen und Rechtsprechung des über 30 Jahre in seinem Wortlaut unveränderten ATE. Im Februar 2012 teilte das

BMF den Ländern mit, dass mit einer kurzfristigen Veröffentlichung des überarbeiteten ATE nicht zu rechnen sei. Es fehle eine dahingehende abschließende politische Entscheidung.

62.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die dem ATE unterliegen, ungerechtfertigt steuerlich begünstigt werden. Bund und Ländern entgehen dadurch Steuereinnahmen. Zudem ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Begünstigung von Auslandstätigkeiten ohne Exportbezug durch die Ermächtigungsgrundlage des § 34c Absatz 5 EStG nicht gedeckt.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, den Anwendungsbereich des ATE zu beschränken. Er sollte bei Tätigkeitsstaaten mit keiner oder nur geringer Besteuerung nicht mehr angewandt werden. Entsprechende Vorarbeiten haben das BMF und die Länder bereits geleistet.

Der Bundesrechnungshof hat zudem empfohlen, die weiteren mit den Ländern abgestimmten Anpassungen des ATE zu veröffentlichen. Ansonsten ist eine gleichmäßige Anwendung des ATE zunehmend fraglich. Dabei sollte das BMF auf eine klare Grenzziehung der begünstigten Auslandstätigkeiten achten. Auslandstätigkeiten ohne Anknüpfung an Exporte sind nicht zu begünstigen.

62.3

Das BMF hat mitgeteilt, die Nichtanwendung des ATE im Falle der Nicht- oder Niedrigbesteuerung im Ausland würde seiner Zielrichtung im Zusammenhang mit der Politik der DBA durchaus entsprechen. Im Ergebnis käme dies einer Aufhebung des ATE nahezu gleich. Eine Abstimmung für eine Positionierung der Bundesregierung sei eingeleitet. Einen Termin für eine Entscheidung könne es nicht nennen.

Das BMF bestätigte, dass Erweiterungen der Tatbestände des ATE durch eine Neufassung des ATE hätten umgesetzt werden sollen. In einer etwaigen Neufassung des ATE sollten sich alle Änderungen wiederfinden.

62.4

Der Bundesrechnungshof hält den ATE für nicht mehr zeitgemäß. Deutschland tritt international dafür ein, „weiße Einkünfte" zu verhindern. Daher ist es nicht hinnehmbar, dass der ATE ausdrücklich solche Einkünfte zulässt.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, für die der ATE anzuwenden ist, werden gegenüber anderen im Ausland tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern fast immer ungerechtfertigt begünstigt. Dies verstößt gegen die auf dem Grund-

gesetz beruhenden Prinzipien der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Zudem entgehen Bund und Ländern Steuereinnahmen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, den ATE grundsätzlich zu hinterfragen. In jedem Fall sollte er dahingehend überarbeitet werden, dass er bei Tätigkeitsstaaten mit keiner oder nur geringer Besteuerung nicht mehr angewandt wird.

63 Gesetzliche Klarstellungen bei steuerbegünstigten Baumaßnahmen erforderlich (Kapitel 6001 Titel 012 01)

63.0

Herstellungskosten für Baumaßnahmen an Baudenkmalen und erhaltenswerten Gebäuden in Sanierungsgebieten können steuerlich begünstigt werden. Die hierzu erforderlichen Bescheinigungen der Denkmalschutz- oder Gemeindebehörden sind für die Finanzämter bindend. Selbst offensichtlich fehlerhaften Bescheinigungen können die Finanzämter nicht wirksam begegnen. Hierdurch entstehen Steuerausfälle. Das BMF sollte sich für eine gesetzliche Änderung einsetzen, die den Finanzämtern die Kompetenz zubilligt, fehlerhaft Bescheinigungen zurückzuweisen.

63.1

Gesetzgeber fördert den Erhalt von Baudenkmalen und städtebaulich bedeutenden Gebäuden
Der Gesetzgeber will den Erhalt von Baudenkmalen und die Nutzung geschichtlich, künstlerisch oder städtebaulich bedeutender Gebäude fördern. Deshalb können Eigentümer Herstellungskosten für die Modernisierung und Instandsetzung von Gebäuden in Sanierungsgebieten sowie Herstellungskosten für den Erhalt von Baudenkmalen steuerlich erhöht absetzen. Das BMF beziffert die jährlichen Steuermindereinnahmen durch diese Förderung auf 100 Mio. Euro.

Bescheinigung der steuerlich begünstigten Baumaßnahme
Um Herstellungskosten geltend machen zu können, benötigen die Eigentümer eine Bescheinigung der Denkmalschutz- oder Gemeindebehörde (Bescheinigungsbehörde). Durch diese wird für die Finanzämter bindend festgestellt, dass die Baumaßnahme steuerlich zu begünstigen ist. Der Bundesfinanzhof hat dies im Jahr 2014 so entschieden. Er gab damit seine frühere Rechtsprechung auf, nach der die Finanzverwaltung noch zu prüfen hatte, ob durch die Baumaßnahmen ein nicht begünstigter Neubau entstanden ist.

Remonstrationsrecht der Finanzämter
Erkennen die Finanzämter, dass eine Baumaßnahme nicht dem steuerbegünstigten Zweck dient, können sie remonstrieren, also bei der Bescheinigungsbehörde eine Änderung oder Rücknahme der Bescheinigung anregen. Weist die Bescheinigungsbehörde die Remonstration zurück, stehen den Finanzämtern keine weiteren Verfahrenswege offen. Für den Fall, dass das Remonstrationsrecht nicht ausreiche, hat der Bundesfinanzhof auf den Gesetzgeber verwiesen. Dieser habe die Kompetenzverteilung zu überprüfen und nötigenfalls zu ändern.

Bescheinigungen für steuerlich nicht begünstigte Baumaßnahmen
Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main, wie die Finanzämter steuerbegünstigte Baumaßnahmen behandeln. Dabei stellte er fest, dass die Bescheinigungsbehörden in vielen Fällen Bescheinigungen ausgestellt hatten, obwohl die Baumaßnahmen nicht nur steuerbegünstigten Zwecken dienten. So hatten die Bescheinigungsbehörden sowohl für neue als auch weitgehend neuerrichtete Gebäude Bescheinigungen ausgestellt. Auch hatten sie Neubauwohnungen in Dachgeschossen, Tiefgaragen und Anbauten wie Balkone als steuerbegünstigte Baumaßnahmen bescheinigt.

Finanzbehörden auch an fehlerhafte Bescheinigungen gebunden
Soweit die Finanzämter offensichtlich fehlerhafte Bescheinigungen erkannten, kürzten sie die erhöhten steuerlichen Absetzungen, ohne eine Änderung der Bescheinigung anzuregen. Finanzgerichte akzeptierten dies nicht. Sie entschieden solche Fälle regelmäßig zugunsten der Steuerpflichtigen.

Die Finanzämter nutzten ihr Recht, gegen die Entscheidung der Bescheinigungsbehörde zu remonstrieren, nur in Ausnahmefällen. Die Bescheinigungsbehörden lehnten derartige Gesuche zudem ab.

Finanzbehörden setzen sich für Gesetzesänderung ein
Die Vertreter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder sprachen sich im April 2015 dafür aus, dass die Finanzämter über die Wirksamkeit der steuerlich begünstigenden Bescheinigungen entscheiden dürfen. Das BMF solle sich für eine gesetzliche Änderung oder eine Neuregelung einsetzen.

63.2

Der Bundesrechnungshof hat das BMF darauf hingewiesen, dass seit der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes die Finanzämter nicht mehr entscheiden dürfen, ob eine Baumaßnahme steuerlich gefördert werden darf oder nicht. Ein den Finanzämtern eingeräumtes Remonstrationsrecht gegen fehlerhafte Bescheinigungen der Bescheinigungsbehörden blieb rechtlich wirkungslos. In der Folge kam es zu Steuerausfällen.

Der Bundesrechnungshof hat eine gesetzliche Klarstellung empfohlen, um den Finanzämtern wieder die Entscheidungskompetenz über steuerliche Begünstigungen zu verschaffen.

63.3

Das BMF hat erklärt, es halte die geltende Rechtslage durch die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes für geklärt. Es ließ offen, ob es eine gesetzliche Klarstellung im Einkommensteuergesetz befürworte und entsprechende Maßnahmen beabsichtige.

63.4

Nach neuerer Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes dürfen die Finanzbehörden nicht mehr darüber entscheiden, ob die Bescheinigungsbehörde steuerliche Begünstigungen zu Recht zuerkennt. Das Remonstrationsrecht als alleinige Möglichkeit, eine unzutreffende Entscheidung zu korrigieren, hält der Bundesrechnungshof für unzureichend.

Der Bundesrechnungshof hält es aus Gründen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung für erforderlich, dass die Finanzbehörden Entscheidungen über steuerliche Begünstigungen bei Baumaßnahmen überprüfen dürfen. Das BMF sollte sich für eine gesetzliche Änderung einsetzen, die ihnen diese Kompetenz zubilligt.

64 Verfahren zur Besteuerung der Gesellschafter von Personengesellschaften aufwendig und fehleranfällig
(Kapitel 6001 Titel 012 01)

64.0

Die Besteuerung der Gesellschafter von Personengesellschaften ist aufwendig und fehleranfällig. Die Finanzverwaltung hat hierzu bereits elektronisch verfügbare Daten auszudrucken, mit der Post innerhalb der Finanzverwaltung weiterzuleiten und anschließend erneut manuell einzugeben. Hierdurch steigt das Risiko, dass Einkünfte unversteuert bleiben. Betroffen sind mehr als fünf Millionen Gesellschafter mit Besteuerungsgrundlagen von 121 Mrd. Euro. Das BMF ist gefordert, für ein umfassendes elektronisches Verfahren zur Weiterleitung und Verwertung der Daten zu sorgen.

64.1

Derzeitiges Verfahren zur Besteuerung der Gesellschafter von Personengesellschaften
Von einer Personengesellschaft erzielte Einkünfte sind von ihren Gesellschaftern bei deren Einkommensteuer anzusetzen. Dafür stellt das für die Personengesellschaft zuständige Finanzamt (Betriebsfinanzamt) die Besteuerungsgrundlagen (insbesondere die steuerpflichtigen Einkünfte) für alle Beteiligten gesondert und einheitlich fest. Die Besteuerungsgrundlagen liegen damit elektronisch vor. Das Betriebsfinanzamt teilt diese den für den jeweiligen Gesellschafter zuständigen Finanzämtern (Wohnsitzfinanzämter) mit. Hierzu druckt es sogenannte ESt-4B-Mitteilungen aus und sendet sie mit der Post an die Wohnsitzfinanzämter. Diese müssen die bei den Betriebsfinanzämtern bereits elektronisch vorliegenden Daten erneut manuell in ein IT-System einpflegen. Ändern sich die Besteuerungsgrundlagen, etwa weil sich durch eine Betriebsprüfung die steuerpflichtigen Einkünfte ändern, müssen korrigierte ESt-4B-Mitteilungen erstellt und auf demselben Wege versandt und verarbeitet werden. Bundesweit stellten die Betriebsfinanzämter im Kalenderjahr 2010 Besteuerungsgrundlagen von insgesamt 121 Mrd. Euro für mehr als fünf Millionen Beteiligte fest.

Entwicklung eines elektronischen Verfahrens
Bereits im Jahr 2006 hatte der Rechnungshof Baden-Württemberg empfohlen, ESt-4B-Mitteilungen elektronisch zu übermitteln, aufzubereiten und auszuwerten. Der Bundesrechnungshof stellte nun fest, dass Bund und Länder derzeit ein entsprechendes elektronisches Verfahren entwickeln. Dieses soll stufenweise realisiert werden. In einer ersten Stufe sollen die ESt-4B-Mitteilungen elektronisch übermittelt werden. Später ist in weiteren Stufen vorgesehen, die Besteuerungsgrundlagen automatisch bei der Einkommensteuer der Gesellschafter zu berück-

sichtigen. Das BMF plante, die erste Stufe im Jahr 2015 fertigzustellen. Dies verzögerte sich. Das BMF hat keine Aussage getroffen, wann ein umfassendes elektronisches Verfahren nutzbar sein wird.

Nachträglich ausgewertete Besteuerungsgrundlagen
Der Bundesrechnungshof stellte zudem fest, dass Gesellschafter ihre Steuererklärungen in der Regel früher bei ihrem Wohnsitzfinanzamt abgeben als Personengesellschaften ihre beim Betriebsfinanzamt. Daher erhalten die Wohnsitzfinanzämter ESt-4B-Mitteilungen regelmäßig erst zur Auswertung, nachdem die Einkommensteuerbescheide an die Gesellschafter ergangen sind. Zumeist sind daraufhin die Einkommensteuerbescheide zu ändern. Dabei sind Verjährungsfristen zu beachten. Sind diese abgelaufen, können die Steuerbescheide nicht mehr geändert werden. Festgestellte Besteuerungsgrundlagen bleiben berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass ein Wohnsitzfinanzamt mehr als 26 000 ESt-4B-Mitteilungen noch nicht ausgewertet hatte. Mehr als 1 700 dieser Mitteilungen lagen dem Finanzamt bereits länger als 18 Monate vor. In diesen Fällen drohte eine Verjährung.

Gesellschafter mit vielen Beteiligungen
Gesellschafter sind häufig an mehreren Personengesellschaften beteiligt, in Einzelfällen an mehr als 100. Das IT-Programm für die Einkommensteuerveranlagung verfügt allerdings nur über zehn Erfassungsfelder (Kennzahlen) für Beteiligungen. Liegen mehr Beteiligungen vor, haben die Wohnsitzfinanzämter diese außerhalb des Systems zusammenzufassen und in einer dieser Kennzahlen aufzusummieren.

64.2

Der Bundesrechnungshof hat den Medienbruch bei der Übermittlung der ESt-4B-Mitteilungen an die Wohnsitzfinanzämter beanstandet. Bereits elektronisch erfasste Besteuerungsgrundlagen werden in Papierform übermittelt und sind dort erneut manuell einzugeben. Der Bundesrechnungshof hält diese zusätzliche Arbeit für vermeidbar. Zudem ist dieses Verfahren fehleranfällig. Die Finanzverwaltung kann nicht sicherstellen, dass alle ESt-4B-Mitteilungen vorliegen und bei der Besteuerung berücksichtigt werden. Zudem müssen die Wohnsitzfinanzämter die Verjährungsfristen aufwendig manuell überwachen.

Der Bundesrechnungshof hat auch das aufwendige Aufsummieren zahlreicher Beteiligungen kritisiert. Dies ist notwendig, weil das IT-Programm nicht mehr als zehn Kennzahlen für Beteiligungen aufweist. Insbesondere wenn beim Wohnsitzfinanzamt geänderte ESt-4B-Mitteilungen bearbeitet werden müssen, ist schwer nachvollziehbar, welche Beträge zu besteuern sind.

Viele Unternehmen und Körperschaften sind inzwischen gesetzlich verpflichtet, der Finanzverwaltung Besteuerungsgrundlagen elektronisch zu übermitteln z. B. Lohndaten, Beiträge zur privaten Altersvorsorge, Krankenkassenbeiträge und

Rentenbezugsmitteilungen. Der Bundesrechnungshof hält es für nicht zeitgemäß, die Besteuerungsgrundlagen innerhalb der Finanzverwaltung weiterhin in Papierform zu versenden.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, sich für eine zügige Umsetzung eines umfassenden elektronischen Verfahrens einzusetzen.

64.3

Das BMF hat mitgeteilt, es habe sich dafür eingesetzt, das elektronische Verfahren zur Besteuerung der Gesellschafter von Personengesellschaften hoch zu priorisieren. Den Ländern solle die erste Stufe des Verfahrens, mit der sie die ESt-4B-Mitteilungen elektronisch übermitteln können, im Jahr 2017 bereitgestellt werden. Das Verfahren sei noch nicht abschließend analysiert. Erst danach würden weitere Entwicklungsschritte festgelegt.

Die Anzahl verfügbarer Kennzahlen für das Einkommensteuerprogramm solle erhöht werden. Wann das Einkommensteuerprogramm mehr als zehn Beteiligungen erfassen könne, sei noch nicht absehbar.

64.4

Das BMF sollte gemeinsam mit den Ländern darauf hinwirken, dass Gesellschafter von Personengesellschaften vollständig, fristgerecht und zutreffend besteuert werden. Hierfür ist ein umfassendes elektronisches Verfahren einzusetzen. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die für das Jahr 2017 angekündigte elektronische Übermittlung der ESt-4B-Mitteilungen nur einen ersten Schritt zur Verbesserung des Verfahrens darstellt. Zwar entfällt der Aufwand für den Druck und die Daten können schneller übermittelt werden, der Bearbeitungsaufwand im Wohnsitzfinanzamt bleibt jedoch hoch. Das BMF ist aufgefordert, mit Nachdruck für ein umfassendes elektronisches Verfahren zu sorgen. Zudem sollte es eine Zeitplanung für die einzelnen Umsetzungsschritte erarbeiten.

65 Besteuerung der Rundfunkanstalten einheitlich gestalten

(Kapitel 6001 Titel 014 01 und 015 01)

65.0

Das BMF hat die Besteuerung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nicht ausreichend koordiniert. Es ließ zu, dass die Zeiträume und Intervalle der Betriebsprüfungen bei den Rundfunkanstalten stark voneinander abwichen. Dadurch erkannten die Prüfungsdienste steuerrelevante Sachverhalte häufig zu spät und konnten diese nicht mehr berücksichtigen. In der Folge wurden die Rundfunkanstalten uneinheitlich besteuert und es kam zu Steuerausfällen. Dem BMF ist dies seit Jahren bekannt. Es hat seine rechtlichen Möglichkeiten nicht ausgeschöpft, die Besteuerung der Anstalten besser zu koordinieren. Es sollte die Bundesbetriebsprüfung anweisen, die Prüfungszeiträume anzugleichen und eine einheitliche Besteuerung sicherzustellen.

65.1

Hoheitlicher Auftrag und Finanzierung
Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (Rundfunkanstalten) stellen die verfassungsrechtlich gebotene Grundversorgung der Bevölkerung mit Hörfunk und Fernsehen sicher. Dabei sind sie hoheitlich tätig. Größtenteils finanzieren sie sich über den Rundfunkbeitrag. Hierüber erhalten sie jährlich 7,3 Mrd. Euro. Daneben sind die Rundfunkanstalten auch wirtschaftlich tätig. Dabei erzielen sie Erträge von jährlich 960 Mio. Euro, etwa durch Werbeerlöse, durch die Verwertung von Programmrechten oder aus Sponsoring.

Besteuerung wirtschaftlicher Tätigkeiten
Die hoheitliche Tätigkeit der Rundfunkanstalten wird nicht besteuert. Soweit sie sich jedoch wirtschaftlich betätigen und damit in den Markt eingreifen, sind ihre Erträge zu besteuern. Hierunter fallen insbesondere Werbesendungen sowie die Verwertung des Programms. Für ihre wirtschaftlichen Bereiche müssen die Rundfunkanstalten jährlich Steuererklärungen abgeben. Die Besteuerungsgrundlagen wie Einkünfte, Aufwendungen, Umsatzsteuern oder die Vorsteuern werden durch verschiedene Pauschalierungen ermittelt, weil bei allen Rundfunkanstalten hoheitliche und wirtschaftliche Bereiche schwer voneinander abzugrenzen sind.

Gemeinschaftliche Bereiche
Die Rundfunkanstalten gingen in den vergangenen Jahren zunehmend dazu über, gemeinschaftliche Bereiche zu bilden. Dabei traten sie unter Federführung einer Anstalt gemeinschaftlich als Vertragspartner gegenüber Dritten auf. Die federführende Rundfunkanstalt teilte die Aufwendungen und die Erlöse anschließend auf die beteiligten Anstalten auf. Hieraus ergaben sich die Besteuerungsgrundlagen der einzelnen Rundfunkanstalten.

Steuerkontrolle durch regelmäßige Betriebsprüfungen
Die Rundfunkanstalten sind steuerlich als Großbetriebe eingestuft und unterliegen damit einer regelmäßigen und lückenlosen Betriebsprüfung durch die Prüfungsdienste der Länder. Der Bund hat beim Bundeszentralamt für Steuern eine eigene Bundesbetriebsprüfung eingerichtet. Diese hat nach dem Finanzverwaltungsgesetz die Möglichkeit, sich an den Betriebsprüfungen der Länder zu beteiligen. Hiervon machte sie bei allen Prüfungen der Rundfunkanstalten Gebrauch. Sie übernahm regelmäßig in sich abgeschlossene Prüfungsfelder von übergreifender Bedeutung, um eine sachgerechte und einheitliche Besteuerung sicherzustellen. Daneben stimmten sich die Prüferinnen und Prüfer des Bundes und der Länder zu aktuellen Besteuerungsfragen in einem jährlichen Erfahrungsaustausch ab.

Keine einheitlichen Prüfungszeiträume
Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Verfahrensstände bei den Betriebsprüfungen erheblich voneinander abwichen. So lagen die geprüften Zeiträume um bis zu acht Jahre auseinander. Während bei einigen Rundfunkanstalten zuletzt das Jahr 1998 geprüft wurde, war es bei anderen das Jahr 2006. Ursächlich hierfür waren zahlreiche ungeklärte Rechtsfragen, häufige Personalwechsel in den Betriebsprüfungsstellen der Länder sowie verspätet eingereichte Steuererklärungen.

Die abweichenden Verfahrensstände bei den Betriebsprüfungen führten zu einer ungleichmäßigen Besteuerung und zu Steuerausfällen. So konnten bedeutsame Prüfungsfeststellungen zu einzelnen Rundfunkanstalten nicht bei weiteren Anstalten aufgegriffen werden, weil bei diesen die Steueransprüche bereits verjährt waren. Die unterschiedlichen Prüfungszeiträume führten darüber hinaus zu Problemen bei der Besteuerung der gemeinschaftlichen Bereiche der Rundfunkanstalten. Es konnte nicht sichergestellt werden, dass die Besteuerungsgrundlagen aus diesen Bereichen bei den jeweiligen Rundfunkanstalten korrekt berücksichtigt wurden. Dadurch war es möglich, dass Erträge nicht erfasst oder Ausgaben doppelt berücksichtigt wurden. Zwar versuchte die jeweilige Betriebsprüfung, durch Kontrollmitteilungen eine zutreffende Besteuerung zu erreichen; dies gelang jedoch nicht in allen Fällen.

Fehlende Koordinierung durch die Bundesbetriebsprüfung
Mit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 stärkte der Gesetzgeber die Rechte der Bundesbetriebsprüfung im Finanzverwaltungsgesetz. Dies ermöglicht ihr seither, Prüfungen zu initiieren, die Durchführung von Prüfungen zu regeln und Prüfungsinhalte festzulegen. Die Bundesbetriebsprüfung machte bislang von diesen erweiterten Rechten bei Rundfunkanstalten keinen Gebrauch und verzichtete auf eine Koordinierung von Prüfungszeiträumen. Stattdessen versuchte sie, einheitliche Prüfungszeiträume und Verfahren über den jährlichen Erfahrungsaustausch zu erreichen. Auch das BMF erkannte die Notwendigkeit angeglichener Verfahren, machte hierzu jedoch keine verpflichtenden Vorgaben.

65.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Prüfungszeiträume der Betriebsprüfungen bei Rundfunkanstalten – trotz Beteiligung der Bundesbetriebsprüfung – stark voneinander abwichen. Er hat es für nicht akzeptabel gehalten, dass die Prüfungsdienste der Länder aufgrund der unterschiedlichen Verfahrensstände steuerrelevante Sachverhalte zu spät erkannten und diese nicht mehr berücksichtigen konnten. Das BMF sollte deshalb für einheitliche Verfahren und Prüfungszeiträume sorgen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, der Bundesbetriebsprüfung dabei eine koordinierende Rolle zuzuweisen. Sie sollte ihre erweiterten Rechte nach dem Finanzverwaltungsgesetz konsequent nutzen.

65.3

Das BMF hat mitgeteilt, es halte angeglichene Verfahren und einheitliche Prüfungszeiträume grundsätzlich für sinnvoll und geeignet, Besteuerungsgrundlagen einheitlich und vollständig zu erfassen. Eine Koordinierung durch die Bundesbetriebsprüfung komme allerdings nur für Betriebe in Betracht, bei denen das Land keine Betriebsprüfung beabsichtige. Dies sei bei den Rundfunkanstalten aber nicht der Fall. Zudem bestimme ein derartiges Prüfungsverlangen nicht die zu prüfenden Zeiträume. Darüber hinaus hätten die Länder darauf hingewiesen, dass eine bessere Koordination vielfach schon daran scheitere, dass Rundfunkanstalten unterschiedlich mitwirkten, etwa wenn sie Steuererklärungen verspätet einreichten. Nach Auffassung des BMF könnten angeglichene Verfahren und einheitliche Prüfungszeiträume deshalb nur durch eine Abstimmung zwischen den zuständigen Prüfungsstellen erreicht werden. Allein aufgrund des Initiativrechts der Bundesbetriebsprüfung sei dies nicht möglich.

65.4

Der Bundesrechnungshof erkennt das Bemühen der Bundesbetriebsprüfung an, durch den jährlichen Erfahrungsaustausch auf angeglichene Prüfungszeiträume hinzuwirken. Dies reicht jedoch nicht aus. Die Abstimmung zwischen den Prüfungsstellen hat zu keiner Annäherung der Prüfungszeiträume geführt. So läuft derzeit bei einigen Rundfunkanstalten die Prüfung für das Jahr 2005, während bei anderen Anstalten bereits das Jahr 2014 geprüft wird.

Der Bundesrechnungshof teilt die Bedenken der Länder nicht, dass verspätet eingereichte Steuererklärungen eine Angleichung der Prüfungszeiträume verhindern. Der Finanzverwaltung stehen ausreichend Möglichkeiten zur Verfügung, die Rundfunkanstalten zu einer zeitgerechten Erklärung ihrer Steuern anzuhalten.

Um die Spanne zwischen den Prüfungszeiträumen zu verringern, sollte die Bundesbetriebsprüfung diese stärker koordinieren. Auf diese Weise können – wie bei einer Konzernprüfung – Prüfungszeiträume und Prüfungsfelder abgestimmt und eine unterschiedliche Beurteilung gleichartiger Sachverhalte vermieden werden.

Hierzu ist die Bundesbetriebsprüfung durch ihre erweiterten Mitwirkungsrechte nach dem Finanzverwaltungsgesetz ermächtigt. So kann sie Prüfungszeiträume angleichen und eine einheitliche Besteuerung sicherstellen.

66 Rechtsgrundlagen bei der Versicherungsteuer vereinfachen (Kapitel 6001 Titel 036 02)

66.0

Der Inhalt der Versicherungsteuer-Durchführungsverordnung rechtfertigt keine eigenständige Rechtsverordnung mehr. Die Verordnung entlastet weder das Versicherungsteuergesetz, noch wurde sie in den letzten Jahren dazu genutzt, Regelungen vereinfacht zu ändern. Das BMF sollte die Verordnung deshalb aufheben und ihren Inhalt in das Gesetz integrieren.

66.1

Gesetze und Verordnungen im Bundesrecht
Das Bundesrecht unterscheidet zwischen verschiedenen Normen. Hierzu zählen in erster Linie formelle Gesetze und Rechtsverordnungen (Verordnungen). Während das Parlament die Gesetze beschließt, werden Verordnungen von der Bundesregierung oder einzelnen Bundesministerien erlassen. Hierzu benötigen diese eine Ermächtigung im jeweiligen Gesetz. Verordnungen sollen das ermächtigende Gesetz entlasten. Zudem sind sie einfacher zu ändern als Gesetze. Damit kann die Verwaltung mit Verordnungen schneller auf aktuelle Entwicklungen reagieren.

Sämtliche Rechtsgrundlagen sollten klar strukturiert und ohne unnötige Verweise sein, um eine einfache Rechtsanwendung zu ermöglichen. Eine Verteilung der Regelungen auf mehrere Rechtsakte ist möglichst zu vermeiden.

Rechtsgrundlagen der Versicherungsteuer
Die Versicherungsteuer ist im Versicherungsteuergesetz (VersStG) und in der Versicherungsteuer-Durchführungsverordnung (VersStDV) geregelt. Das VersStG wurde im Jahre 2012 grundlegend reformiert. Es ermächtigt das BMF, Verordnungen zum Gesetz zu erlassen. So kann es beispielsweise Regelungen treffen zu den verwendeten Begriffen, zum Umfang der Besteuerungsgrundlage, zur Steuerberechnung oder zur Erstattung der Steuer. Das BMF hat hierzu die VersStDV erlassen. Es hat diese im Jahr 1996 neu gefasst und zuletzt im Jahr 2009 geändert.

Inhalt der Versicherungsteuer-Durchführungsverordnung gering
Die VersStDV enthält insgesamt elf Paragrafen. Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2014 fest, dass hiervon lediglich noch drei in Kraft waren. Alle anderen Regelungen waren zwischenzeitlich weggefallen oder wurden aufgehoben. Der verbliebene Inhalt beschränkte sich auf acht Sätze. Das BMF trug vor, es wolle die Verordnungsermächtigung künftig stärker nutzen. Es habe die Verordnung noch nicht angepasst, da es im Dezember 2012 das VersStG grundlegend refor-

miert habe. Dies sei vordringlich gewesen. Bei erneuten Erhebungen im Jahr 2016 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das BMF keine Änderungen oder Ergänzungen der VersStDV vorbereitete.

66.2

Der Bundesrechnungshof hat das BMF darauf hingewiesen, dass der verbliebene Inhalt der VersStDV keine eigenständige Verordnung rechtfertigt. Er hat beanstandet, dass die Verordnung das VersStG nicht entlastet. Insbesondere wurde sie in den letzten Jahren nicht dazu genutzt, Regelungen vereinfacht zu ändern. Sie ist ein Beispiel für Normen, die den Bestand der geltenden Rechtsakte des Bundes aufblähen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, die VersStDV abzulösen und die wenigen Regelungen in das VersStG zu integrieren.

66.3

Das BMF hat eingeräumt, dass die VersStDV derzeit nur wenige Regelungen enthält. Es beabsichtige jedoch weiterhin, die Verordnungsermächtigung künftig stärker zu nutzen. Aus diesem Grund wolle das BMF an einer eigenen Verordnung festhalten.

66.4

Der Bundesrechnungshof hält eine Verordnung zum VersStG nur dann für gerechtfertigt, wenn diese einen Beitrag zur Entlastung des Gesetzes leistet. Diesem Anspruch wird die VersStDV nicht gerecht.

Die wiederholt erklärte Absicht des BMF hält der Bundesrechnungshof für wenig überzeugend. Hätte es die VersStDV stärker nutzen wollen, hätte es bei der Reform des VersStG im Jahre 2012 sowie in den folgenden Jahren hierzu genügend Gelegenheit gehabt. Bei der VersStDV ist nach wie vor nicht erkennbar, ob und wann Anpassungen durchgeführt werden sollen. Das BMF sollte die Verordnung deshalb aufheben und die Regelungen in das Gesetz integrieren.

Rechtsvereinfachung – auch soweit diese formeller Natur ist – stellt ein wichtiges Anliegen des Bundesrechnungshofes dar. Die Rechtsetzungspraxis der letzten Jahrzehnte hat in Summe zu einem teils unübersichtlichen Rechtsbestand geführt. Auch wenn einzelne Bereinigungen eher geringere Auswirkungen haben, leisten sie einen Beitrag für eine praxisgerechte und einfache Rechtsanwendung. Das BMF ist deshalb gefordert, bei der VersStDV einen Beitrag zur Rechtsbereinigung zu leisten.

67 Deutschland erneut Schlusslicht bei steuerlichem EU-Projekt (Kapitel 6001 Titel 015 01)

67.0

Die EU-Mitgliedstaaten mussten zum 1. Januar 2015 ein zentrales Verfahren zur Umsatzbesteuerung von Internetleistungen ausländischer Unternehmer einführen. Deutschland hat dieses Verfahren bis heute trotz sieben Jahren Vorlaufzeit nicht bereitgestellt. Stattdessen setzt es eine IT-Notlösung ein, die einen automatisierten Informationsaustausch nur eingeschränkt zulässt und die Verwaltung zusätzlich belastet. Das BMF ist aufgefordert, den EU-rechtlichen Verpflichtungen umgehend nachzukommen, auch um einen weiteren Imageschaden für Deutschland zu vermeiden.

67.1

Besteuerung ausländischer Internetanbieter in der Europäischen Union
Die Umsatzbesteuerung von Internetleistungen im Binnenmarkt ist weitgehend harmonisiert. Grundlage hierfür ist eine EU-Richtlinie aus dem Jahr 2008. Diese sieht für Internet- und Telekommunikationsanbieter aus einem Drittland (Drittlandsunternehmer) ein neues Besteuerungsverfahren vor (ECOM-neu). Danach müssen sich Drittlandsunternehmer für alle Internetleistungen nur in einem Mitgliedstaat erfassen lassen und können sämtliche Umsätze dort erklären. Das Verfahren soll die steuerliche Erfassung der Drittlandsunternehmer erleichtern und sicherstellen, dass deren Internetumsätze in der Europäischen Union besteuert werden. Zuständig ist in Deutschland das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt).

Umsetzungsverpflichtung der Mitgliedstaaten
Die EU-Mitgliedstaaten waren verpflichtet, ECOM-neu zum 1. Januar 2015 einzuführen. Die Europäische Kommission maß der fristgerechten Umsetzung dieses Projektes hohe Priorität bei. Sie wies das BMF darauf hin, dass der Erfolg des gesamten Projekts gefährdet sei, wenn einzelne Mitgliedstaaten das Verfahren nicht rechtzeitig bereitstellen können. Dies würde dem Ansehen der Europäischen Union schaden und gegen EU-Recht verstoßen.

Um ein neues Besteuerungsverfahren einzuführen, müssen die Mitgliedstaaten sowohl nationale gesetzliche Regelungen erlassen als auch ein funktionsfähiges IT-Verfahren bereitstellen.

Ersatz für bisheriges Besteuerungsverfahren erforderlich
Für die Besteuerung der Drittlandsunternehmer gab es bereits seit dem Jahr 2003 ein EU-Verfahren (ECOM-alt). Dieses Verfahren hatten seinerzeit alle Mitgliedstaaten – auch Deutschland – eingeführt.

Das neue Verfahren ist gegenüber ECOM-alt grundlegend geändert: Es enthält einen um Telekommunikationsleistungen sowie Rundfunk- und Fernsehleistungen erweiterten Anwendungsbereich und neue Funktionalitäten beim Datenaustausch. Das BMF ging bis zum Jahr 2013 davon aus, ECOM-alt mit geringem Aufwand an die geänderten Voraussetzungen anpassen und fortführen zu können. Aufgrund der technischen Anforderungen war dies jedoch nicht möglich, denn das IT-Verfahren musste komplett neu entwickelt werden. ECOM-alt konnte deshalb nur bis Ende 2014 im Einsatz bleiben.

Neues Verfahren nicht einsatzbereit
Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Deutschland der EU-rechtlichen Verpflichtung zur Einführung von ECOM-neu nicht rechtzeitig nachgekommen ist. Nahezu allen anderen Mitgliedstaaten gelang dies hingegen innerhalb der gesetzten Frist. Zwar führte der deutsche Gesetzgeber die gesetzlichen Regelungen fristgerecht ein. Ein IT-Verfahren für den Einsatz von ECOM-neu war jedoch Ende 2014 nicht fertiggestellt. ECOM-neu war damit am 1. Januar 2015 nicht einsatzbereit. Nach den Angaben des BMF lag dies daran, dass dem damaligen Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT) (heute Informationstechnikzentrum Bund) Personal für die notwendigen Programmierarbeiten fehlte. Das IT-Verfahren sei frühestens Mitte 2016 zu realisieren.

Unterstützung durch die Europäische Kommission notwendig
Ohne eigenes ECOM-Verfahren hätten Deutschland und die übrigen Mitgliedstaaten ab Januar 2015 keine Erklärungsdaten von Internetanbietern aus dem Drittland austauschen können. Damit wären Steuerausfälle in Deutschland und in anderen EU-Mitgliedstaaten nicht auszuschließen gewesen. Um dies zu verhindern, musste Deutschland auf die technische Unterstützung der Europäischen Kommission zurückgreifen. Sie stellte der deutschen Verwaltung eine IT-Lösung zur Verfügung, die allerdings eine nur eingeschränkte Teilnahme an dem Besteuerungssystem ermöglichte. Die Übergangslösung erfüllte zwar die Mindestanforderungen des Unionsrechts, war jedoch arbeitsaufwendig und fehleranfällig. So war beispielsweise eine manuelle Datenerfassung erforderlich, weil die Erklärungsdaten nicht elektronisch verarbeitet werden konnten.

67.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass Deutschland trotz einer Vorlaufzeit von mehr als sieben Jahren nicht in der Lage war, ein wichtiges europäisches Projekt zur Besteuerung von Internetleistungen ausländischer Unternehmer fristgerecht umzusetzen. Dies hat zu einem Imageschaden auf europäischer Ebene geführt. Zudem hat Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren gedroht.

Angesichts der großen Bedeutung des Projekts für den europäischen Binnenmarkt hätte das BMF größere Anstrengungen unternehmen müssen, den europäischen Verpflichtungen nachzukommen. Es hätte dafür sorgen müssen, dass beim ZIVIT ausreichend finanzielle Mittel und Personal zur Verfügung stehen, um das IT-Verfahren zu entwickeln und einzuführen.

Durch diese Versäumnisse war das BMF gezwungen, eine IT-Notlösung einzusetzen. Diese lässt einen automatisierten Informationsaustausch nur eingeschränkt zu und belastet die Verwaltung. Der Bundesrechnungshof hat es für nicht akzeptabel gehalten, dass Deutschland auf technische Hilfe der Europäischen Kommission zurückgreifen musste, während fast alle anderen Mitgliedstaaten ihre IT-Verfahren fristgerecht einführen konnten.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, umgehend die technischen Voraussetzungen für die Einführung von ECOM-neu zu schaffen und die derzeit angewandte Übergangslösung der Europäischen Kommission noch im Jahr 2016 zu ersetzen.

67.3

Das BMF hat die Forderungen des Bundesrechnungshofes als berechtigt anerkannt. Ihm sei bewusst, dass ECOM-neu schnellstmöglich eingeführt werden müsse. Zugleich hat es jedoch darauf hingewiesen, dass die technischen Anforderungen erst im Laufe der Entwicklungsarbeiten im Jahr 2013 deutlich geworden seien. Für die Neuentwicklung hätten deshalb erheblich weniger als sieben Jahre zur Verfügung gestanden. Das BMF geht davon aus, dass die Einführung von ECOM-neu frühestens im Januar 2017 möglich sei.

67.4

Der Verweis des BMF auf technische Schwierigkeiten rechtfertigt die Verzögerungen bei der Einführung eines zentralen Instruments zur Besteuerung von Internetleistungen ausländischer Unternehmer nicht. Die Verpflichtung, ECOM-neu einzuführen, geht auf eine Richtlinie der Europäischen Union aus dem Jahr 2008 zurück. Seitdem wusste das BMF, dass es hierfür ein IT-Verfahren entwickeln muss. Bei diesem zeitlichen Vorlauf hätte es möglich sein müssen, das Verfahren auch bei technischen und funktionellen Änderungen termingerecht bereitzustellen. Dies zeigen auch die Beispiele anderer EU-Mitgliedstaaten, die das neue Verfahren seit dem Jahr 2015 nutzen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muss sich das BMF so aufstellen, dass Deutschland alle Verpflichtungen erfüllen kann, die sich aus dem europäischen System der Umsatzbesteuerung ergeben. Es muss insbesondere alle IT-Verfahren rechtzeitig fertigstellen, die notwendig sind, um Steuerausfälle zu verhindern.

Mit ECOM-neu hat es der Bund zum wiederholten Male nicht geschafft, ein steuerliches EU-Projekt fristgerecht umzusetzen. So wurde beispielsweise die überfällige Modernisierung des zentralen Informationssystems zur Umsatzsteuerkontrolle VIES-neu seit dem Jahr 2009 immer wieder verschoben und ist bis heute nicht fertiggestellt. Der Einführungstermin für das zum 1. Januar 2015 EU-weit einzuführende Mini-One-Stop-Shop-Verfahren für Internetanbieter aus der Europäischen Union konnte nur in letzter Minute eingehalten werden, weil andere Projekte zurückgestellt wurden (vgl. Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache

18/5387 Nr. 70). Insgesamt legt dies den Schluss nahe, dass die Ursache weniger in terminlichen Vorgaben der Europäischen Union liegt. Vielmehr geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass der Bund nicht die Ressourcen zur Verfügung stellt, um IT-Verfahren zeitgerecht bereitzustellen.

Der vom BMF zuletzt in Aussicht gestellte Einführungstermin für ECOM-neu ist nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes nicht ohne Risiken, weil es in der Vergangenheit bei IT-Projekten des ZIVIT immer wieder zu unvorhergesehenen Verzögerungen gekommen ist. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für geboten, alle Kräfte zu bündeln, damit endlich ein Besteuerungsverfahren mit voller Funktionalität und IT-Unterstützung zum Einsatz kommt. Das BMF sollte sicherstellen, dass Deutschland dieser europarechtlichen Verpflichtung ab Januar 2017 nachkommt.

68 Besteuerung von EU-Neufahrzeugen sicherstellen (Kapitel 6001 Titel 015 01)

68.0

Der Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten beim innergemeinschaftlichen Erwerb neuer Fahrzeuge zu privaten Zwecken ist unzureichend. Lücken in der Zusammenarbeit und eine fehlende IT-Unterstützung führen dazu, dass die Besteuerung des Fahrzeugerwerbs nicht sichergestellt ist. Das BMF muss sich dafür einsetzen, den Informationsaustausch zu verbessern, um so einen unversteuerten Erwerb zu verhindern.

68.1

Besteuerung des Erwerbs von Neufahrzeugen in der Europäischen Union
Kaufen Privatpersonen Neufahrzeuge im EU-Ausland, müssen sie den Erwerb in ihrem Mitgliedstaat versteuern. Käufer müssen die Umsatzsteuer selbst berechnen, die Steuererklärung bei ihrem Finanzamt einreichen und den Steuerbetrag abführen.

Gegenseitige Meldepflichten über den Erwerb
Verkäufer von Neufahrzeugen müssen eine Lieferung in das EU-Ausland ihrer zuständigen Steuerbehörde melden. Diese leitet die Daten an den EU-Mitgliedstaat des Käufers. Auf diese Weise können die Steuerbehörden Käufer- und Verkäuferdaten abgleichen und sicherstellen, dass der Erwerb des Fahrzeugs besteuert wird. Die Mitgliedstaaten haben dazu einen Informationsaustausch vereinbart, der jährlich zu evaluieren ist. Deutschland hat seine Teilnahme an dem Informationsaustausch erklärt.

Deutsche Verkäufer sind seit Juli 2010 verpflichtet, dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) ihre Fahrzeuglieferungen an private Käufer im EU-Ausland anzuzeigen. Das BZSt nimmt die Meldungen entgegen und übermittelt die Daten an die anderen EU-Mitgliedstaaten. Von diesen erhält es die Daten über Fahrzeuglieferungen nach Deutschland und leitet sie an die Finanzämter weiter. Die Finanzämter können so prüfen, ob die Käufer den Erwerb versteuert haben.

Mängel beim Informationsaustausch
Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BZSt nicht überprüfen konnte, ob die deutschen Verkäufer ihrer Meldepflicht nachkamen. Ein hierfür erforderliches IT-Verfahren (MELK) fehlte, obwohl BMF und BZSt bereits seit Mai 2009 daran arbeiteten. Ein Abgleich der Umsatzsteuerdaten der Finanzämter mit den eingegangenen Meldungen war nicht möglich. Das BZSt konnte deshalb nicht feststellen, wer zur Abgabe einer Meldung verpflichtet war und ob die Angaben vollständig waren.

Der Bundesrechnungshof stellte außerdem fest, dass sich nicht alle EU-Mitgliedstaaten an dem Informationsaustausch beteiligten. Entweder waren sie der EU-Vereinbarung nicht beigetreten oder hielten sie nicht ein. Sie übermittelten Deutschland die Daten gar nicht oder verspätet.

68.2

Der Bundesrechnungshof hat den Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten beim innergemeinschaftlichen Erwerb neuer Fahrzeuge als unzureichend beanstandet. Weil ein IT-Verfahren für die Prüfung der Meldepflicht fehlt, kann Deutschland nicht sicherstellen, dass es den anderen EU-Mitgliedstaaten vollständige Daten übermittelt. Es besteht das Risiko, dass in Deutschland gekaufte Fahrzeuge unversteuert bleiben.

Weil sich mehrere EU-Mitgliedstaaten nicht am Informationsaustausch beteiligen, werden die deutschen Finanzbehörden unzureichend über den Erwerb von Neufahrzeugen durch deutsche Käufer informiert. In der Folge sind Steuerausfälle in Deutschland zu befürchten.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Informationsaustausch insgesamt zu verbessern. Nur so kann die Besteuerung von EU-Neufahrzeugen sichergestellt werden. Damit das BZSt kontrollieren kann, ob die deutschen Verkäufer ihre Meldepflicht einhalten, muss MELK entwickelt und eingesetzt werden. Außerdem hat der Bundesrechnungshof das BMF angehalten, alle EU-Mitgliedstaaten für eine Teilnahme am Datenaustausch zu gewinnen und auf die Einhaltung der Vereinbarung zu dringen.

68.3

Das BMF hat eingeräumt, dass bisher kein IT-Verfahren zur Verfügung steht, mit dem das BZSt kontrollieren kann, ob deutsche Verkäufer ihre Lieferungen in das EU-Ausland melden. Nach derzeitigem Stand sei aufgrund der Priorisierung der zu realisierenden IT-Verfahren damit zu rechnen, dass MELK im Jahr 2017 zur Verfügung stehe. Sowohl das BMF als auch das BZSt hätten alle erforderlichen Maßnahmen veranlasst.

Das BMF hat außerdem darauf hingewiesen, dass weder Deutschland noch andere EU-Mitgliedstaaten verpflichtet seien, am Informationsaustausch über neue Fahrzeuge teilzunehmen. Es sei daher nicht zielführend, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass die anderen Mitgliedstaaten verstärkt daran teilnehmen. Ungeachtet dessen hält das BMF es für sinnvoll, die Kommission an die EU-rechtlich vorgesehene Evaluierung des Informationsaustausches zu erinnern.

68.4

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist das IT-Verfahren MELK überfällig. Sieben Jahre nach Beginn der Arbeiten steht immer noch kein nutzbares Verfahren zur Verfügung. Ohne MELK sind zielgerichtete Kontrollen nicht möglich und die Besteuerung von EU-Neufahrzeugen ist nicht sichergestellt. Begrenzte Ressourcen und die dadurch notwendige Priorisierung dürfen nicht dazu führen, dass erforderliche IT-Verfahren über Jahre hinweg nicht bereitgestellt werden. Deutschland hat seine Teilnahme am Informationsaustausch erklärt und ist damit eine Verpflichtung eingegangen. Das BMF sollte dafür Sorge tragen, dass es dieser nachkommen kann. Reichen die hierfür eingeplanten Mittel nicht aus, muss es dies dem Haushaltsgesetzgeber anzeigen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF den Einsatz des IT-Verfahrens MELK im Jahr 2017 sicherstellt.

Der Bundesrechnungshof hält den Informationsaustausch für ein wichtiges Instrument, um die Besteuerung von EU-Neufahrzeugen sicherzustellen. Er ist aber nur dann wirksam, wenn möglichst alle Mitgliedstaaten daran teilnehmen. Lücken führen in einem auf Gegenseitigkeit ausgelegten System zu Informationsdefiziten und in der Folge zu Steuerausfällen. Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMF die EU-Kommission an die Evaluierung des Informationsaustausches über neue Fahrzeuge erinnern will. Das allein reicht jedoch nicht. Deutschland ist auf die Informationen der anderen Mitgliedstaaten angewiesen, um sein eigenes Besteuerungsrecht durchzusetzen und Steuerausfälle zu verhindern. Das BMF sollte sich dafür einsetzen, die Zusammenarbeit zu verbessern und auszubauen. Nur wenn alle Mitgliedstaaten Daten in das System einspeisen, ist eine lückenlose Besteuerung von EU-Neufahrzeugen möglich.

69 Sondervermögen Entschädigungsfonds: Bundesministerium der Finanzen lässt Einnahmemöglichkeiten ungenutzt (Kapitel 6003 Titel 634 02)

69.0

Weder das BMF noch das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen und die zuständigen kommunalen Stellen besitzen einen vollständigen Überblick über mehrere Tausend ehemals in der DDR staatlich verwaltete Vermögenswerte und ihren Verbleib. Sie können dadurch nicht zugunsten des Entschädigungsfonds verwertet werden. Dort fehlende Einnahmen muss der Bund weiterhin durch Zuschüsse ausgleichen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, mit einer kurzfristig einzurichtenden Arbeitsgruppe die Vermögenswerte flächendeckend und abschließend zu ermitteln.

69.1

Der Entschädigungsfonds und seine Einnahmen
Der Entschädigungsfonds, ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes, erbringt Entschädigungen und sonstige Leistungen auf der Grundlage verschiedener Bundesgesetze. Er wird vom Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (Bundesamt) mit seinen insgesamt rund 1 900 Beschäftigten auf Weisung und unter Aufsicht des BMF verwaltet. Seit dem Jahr 2008 sind die Ausgaben des Entschädigungsfonds höher als die ihm gesetzlich zustehenden Einnahmen. Der Bund gleicht dies durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt aus.

Zu den Einnahmequellen des Entschädigungsfonds zählen auch ehemals in der DDR staatlich verwaltete Vermögenswerte bzw. deren Veräußerungserlöse. Voraussetzung ist, dass sich die Berechtigten oder ihre Rechtsnachfolger nicht gemeldet haben und auch durch ein öffentliches Aufgebotsverfahren nicht mehr ermittelt werden können. Mindestens 72 000 Vermögenswerte unterstanden zum Jahresende 1988 laut Statistik der DDR der staatlichen Verwaltung. Dies betraf vor allem Grundstücke und Immobilien von Personen mit Wohnsitz außerhalb des Hoheitsgebietes der DDR. Die staatliche Verwaltung endete kraft Gesetzes zum 31. Dezember 1992. Seitdem verwalten im Regelfall kommunale Wohnungsgesellschaften diese Vermögenswerte. Das Bundesamt sowie die Landkreise und kreisfreien Städte (kommunale Stellen) haben nicht beanspruchte Vermögenswerte und ihre Berechtigten zu ermitteln. Nach erfolglosem Aufgebotsverfahren verwertet die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) die dem Entschädigungsfonds zustehenden Grundstücke. Nach Angaben des BMF umfasst ihr Bestand aktuell 850 bis 1000 Grundstücke, aus denen sie neben den Verwertungserlösen auch Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung erzielt.

Frühere Prüfungen des Bundesrechnungshofes
Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den 1990er- und 2000er-Jahren beanstandet, dass dem Bundesamt bzw. seinem Rechtsvorgänger ein umfassender Überblick über die ehemals staatlich verwalteten, nicht beanspruchten Vermögenswerte fehlt. Das BMF erklärte im Jahr 2004, dieser Überblick sei mit einer systematischen Sichtung des Altaktenbestandes zu erreichen. Weisungen zur Erfassung solcher Vermögenswerte erließ das BMF gegenüber dem Bundesamt nicht. Das Bundesamt machte die kommunalen Stellen mit allgemeinen Rundschreiben auf ihre Meldepflicht aufmerksam. Eingehende Meldungen prüfte es jedoch weder inhaltlich noch auf Vollständigkeit. Fehlanzeigen wertete es nicht systematisch aus. Prüfungen vor Ort fanden nicht statt.

Die Feststellungen waren Gegenstand der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes im Jahr 2005. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nahm diese Bemerkung zustimmend zur Kenntnis. Er forderte das BMF auf, die nicht beanspruchten Vermögenswerte kurzfristig und abschließend zu erfassen. Im Jahr 2007 erklärte das BMF gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss, die Vermögenswerte seien schwer zu ermitteln. Die Rückmeldungen der kommunalen Stellen entsprächen nicht den Erwartungen. Für den Bund ließen sich daraus keine nennenswerten Vermögenswerte erschließen. Weitere, flächendeckende örtliche Prüfungen seien angesichts des hohen organisatorischen, personellen und finanziellen Aufwandes nicht angezeigt.

Erhebungen des Bundesrechnungshofes zu Vermögenswerten
Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2014 erneut beim BMF, dem Bundesamt sowie bei zehn der 77 kommunalen Stellen. Durch Einsicht in Archivunterlagen u. a. der kommunalen Stellen nach unbeanspruchten, ehemals staatlich verwalteten Vermögenswerten erhielt er mit geringem Aufwand einen Überblick über mehrere tausend Fälle. Einem Teil der kommunalen Stellen waren diese Unterlagen und die Möglichkeit ihrer Recherche nicht bekannt. Weitere umfangreiche Aktenbestände zu ehemals staatlich verwalteten Vermögenswerten existieren beim Bundesamt, dem Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU) und dem Sächsischen Hauptstaatsarchiv. Auch sie wurden bisher nicht systematisch ausgewertet. Die kommunalen Stellen hatten auch keine vollständigen Übersichten zu den Verwaltern der Vermögenwerte, den dort verwalteten Grundstücken oder Veräußerungserlösen sowie deren Verbleib. Aus Personalmangel und Kostengründen gingen sie diesen Fragen nur vereinzelt nach.

69.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass BMF, Bundesamt und kommunale Stellen noch immer keinen umfassenden Überblick über die Vermögenswerte besitzen, die für eine Verwertung zugunsten des Entschädigungsfonds in Frage kommen. Zu einer ordnungsgemäßen Verwaltung des Entschädigungsfonds gehört es, die Einnahmen vollständig zu erheben und die ihm zustehenden Vermögenswerte vollständig zu erfassen. Die Feststellungen des Bundesrechnungsho-

fes zeigen, dass die hierzu notwendigen Arbeiten mit geringem organisatorischen, personellen und finanziellen Aufwand zu erledigen sind. Die früheren Aussagen des BMF kann der Bundesrechnungshof insoweit nicht bestätigen. Nachforschungen wären daher auch mehr als 20 Jahre nach der Aufhebung der staatlichen Verwaltung erfolgversprechend. Die Zahl der Prüfstellen ist mit 77 kommunalen Stellen, einschließlich der ihnen angeschlossenen Archive, den fünf Landeshauptarchiven und des Archivs des BStU überschaubar.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, für eine umfassende Bestandsaufnahme kurzfristig eine Arbeitsgruppe beim Bundesamt einzurichten.

69.3

Das BMF hat sich bereit erklärt, die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufzugreifen. Das Personal im Bundesamt stehe allerdings erst Ende 2018 zur Verfügung, da es derzeit für andere, vorrangige Aufgaben eingesetzt sei.

Einnahmen aus der Veräußerung ehemals staatlich verwalteter Grundstücke könnten dem Bund nicht dauerhaft verloren gehen. Zwar seien diese Grundstücke bislang nicht vollständig ermittelt worden. Ob aus ihrer Verwertung dem Entschädigungsfonds Einnahmen zuflössen, hinge aber weniger davon ab, ob sie vollständig erfasst seien. So habe sich in der Vergangenheit gezeigt, dass nur etwa 30 % der fraglichen Grundstücke nach einem Aufgebotsverfahren in Bundeseigentum überführt würden.

69.4

Der Bundesrechnungshof stimmt dem BMF grundsätzlich zu, dass die Ermittlung des Bestands nicht unmittelbar zu Veräußerungserlösen für den Entschädigungsfonds führt. Als Eigentümer erhält der Bund aber auch Pacht- und Mieteinnahmen. Diese Einnahmen gehen ihm verloren, solange kein Aufgebotsverfahren durchgeführt ist. Darüber hinaus ist für die Bundesanstalt die Kenntnis wichtig, welche Grundstücke ihr für eine Verwertung zur Verfügung stehen. Denn sie benötigt diese Informationen, um eine Verwertung der Grundstücke vorbereiten zu können bzw. Synergien in ihrem Immobilienbestand zu nutzen.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, schon jetzt und nicht erst ab dem Jahr 2019 die empfohlenen Maßnahmen einzuleiten. Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlung aufrecht, eine Arbeitsgruppe einzurichten, um den Bestand zu erfassen und zu sichern.

Die Bemerkungen sind am 29. September 2016 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 14. November 2016

Bundesrechnungshof
Kay Scheller



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333